Annual Report

1988-1989

Canada

SECURITY INTELLIGENCE
REVIEW COMMITTEE

Annual Report

1988-1989

89-06411/

Security Intelligence Review Committee
365 Laurier Avenue West
P.O. Box 2430, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

(613) 990-8441: Collect calls are accepted, and the switchboard is open from 7:30 a.m. to 6 p.m. Ottawa time.

© Minister of Supply and Services Canada 1989
Cat. No. JS71-1/1989
ISBN 0-662-56937-7

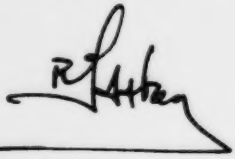
September 30, 1989

The Honourable Pierre Blais, P.C., M.P., Q.C.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

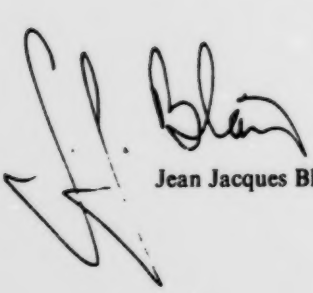
Dear Mr. Blais:

Pursuant to section 53 of the *Canadian Security Intelligence Act*, we hereby transmit to you the Annual Report of the Security Intelligence Review Committee for the fiscal year 1988-89, for submission to Parliament.

Yours sincerely,

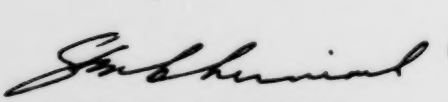


Ronald G. Atkey, P.C., Q.C.
Chairman

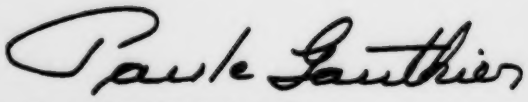


Jean Jacques Blais, P.C., Q.C.

Frank McGee, P.C.



Saul M. Cherniack, P.C., Q.C.



Paule Gauthier, P.C., Q.C.

What we call our future is the shadow
of our past, thrown onto the path ahead of us.

Marcel Proust

Contents

1. **Five Years in the Life** 1

The Committee 1
Review 2
Complaints 2
Themes 3
The Service's First Five Years 4
Summing Up 4
Unfinished Business 5

2. **Oversight** 7

Ministerial Direction 7
Agreements with Governments in Canada 8
Foreign Agreements 9
Warrants 9
Disclosures in the Public Interest 10
Operational Statistics 11
Unlawful Acts 11
Special Reports 12
Consultations and Inquiries 12
Collection of Information on Foreign States and Persons 13
Report of the Director and Certificate of the Inspector General 13
Unauthorized Disclosures 14

3. **CSIS Operations** 15

Use of Warrants 15
Access to CPIC 16
Security Screening 17
Analysis and Production 17
Counter-terrorism Program 18
Air India and Narita 19
CSIS and Native Peoples 20
Counter-subversion 20
Cleaning the Files 21

4. **Counter-intelligence Operations** 23

Our Study 24
Targeting 24
Investigations 25
Conclusion 27

5. **CSIS and the Peace Movement** 29

Our Study 29
Peace—the Context 30
Until 1988 31
A Change in 1988 33
Conclusions and Recommendations 35

6. **Science and Technology** 37

A Crowded Field 37
The System 38
CSIS Operations 39
The Threat 39
Recommendations 39

7. **Inside CSIS** 41

Recruitment 41
Equitable Representation 41
Bilingualism 42
Staff Relations 43
Polygraph Testing 43
Accommodations 44
Public Relations 44

8. **Complaints** 45

Complaints in 1988-89 45
CSIS Presentations 46
Defence Department Clearances 46

9. **Inside SIRC** 51

Reporting to Parliament 51
Outreach 51
Administration 52

Appendices

A. Amending the Act 55
The CSIS Mandate: "Threats to the Security of Canada" 55
Paragraph 2(d) (Domestic Subversion) 55
Paragraph 2(b) (Foreign Influenced Activities) 56
Overcoming Isolation 59
Grievance Procedures 59
Warrants 60
Devil's Advocate 61
Cabinet Decisions 62
Financial Review 63
"Whistleblowers" 63
Complaints Hearings 63
Security Clearances 65
Effect of Committee Recommendations about Complaints 66
Access to Information and Privacy 67
Canada Evidence Act—I 67
Canada Evidence Act—II 68
The Framework of Accountability 69
Intelligence: Balancing Supply and Demand 71

Foreign Intelligence 73
Release of Information 74
Human Sources 74
Committee Reports and Statements 75
B. SIRC Counsel 77
C. Ministerial Instructions 79
D. Case Histories 81
E. Participants in a Seminar on the CSIS Act 85
F. Staff Directory 87

1. FIVE YEARS IN THE LIFE . . .

This, our fifth annual report, comes at a key moment. After five years on the books, the *Canadian Security Intelligence Service Act* is due for review by Parliament. Many people with a professional or personal interest in security intelligence will propose amendments that they believe will improve the *Act*. Our own proposals can be found in Appendix A of the present report.*

In this introductory chapter, we review our work during the past five full and interesting years. We are not motivated by sentiment or nostalgia. We have a keen sense—expressed in our choice of epigraph for this report—of how much the future grows out of the past. By reviewing what we have done as Parliament's and the public's eye on the Service (CSIS), we hope to sketch in background that others may find helpful when they think through their position on how well the *Act* has met the goals sought by Parliament in 1984.

For our part, we continue to believe that the *Act* is fundamentally sound and that a civilian agency under well-defined political control and independent oversight is the appropriate model for security intelligence in Canada.

The Committee

A unique feature of the *CSIS Act* is the Security Intelligence Review Committee (SIRC) itself. In the United States and Australia, intelligence agencies are overseen by legislators. Oversight in the United Kingdom has essentially been bureaucratic. Here in Canada, SIRC is appointed by the Governor in Council after consultations by the Prime Minister with leaders of opposition parties in the House of Commons.

We believe that the tri-partisan nature of the Committee has been a strength. It reduces suspicion that the Committee is in the Government's pocket. Yet we found it easy to check our partisanship at the door. In our oversight role we have been able to reach our conclusions by consensus. We have been comfortable about delegating the supervision of investigations and hearings arising out of complaints to one or, occasionally, two or three among us.

The fact we work part-time on Committee business has also been a strength, we believe. It has permitted us to bring a broader perspective to the job at hand as we have all remained active in our professions and local communities and organizations in different regions of Canada. It has spared us the dangers of becoming part of the Ottawa "establishment". Yet, through a competent and aggressive staff in Ottawa, we have been able to stay on top of things.

The *Act* gives us two roles—review and the investigation and hearing of complaints.

* The substance of Appendix A is reprinted from *Amending the CSIS Act*, which we prepared for the use of the special, all-party committee of the House of Commons reviewing that *Act* and the companion *Security Offences Act*, and of others who intend to contribute to that committee's work.

Review

Review, in turn, can be subdivided into three activities. We keep a watching brief on such things as ministerial directions and amendments to the Operational Manual, the use of warrants and agreements under which information is exchanged with other agencies in Canada and abroad. We look into specific incidents and situations that come to our attention. And, third, we have conducted a series of in-depth reviews of specific areas as the basis for chapters in our annual reports and special reports to the Solicitor General.

During our five years we have completed in-depth reviews of the major operational branches—Counter-intelligence, Counter-terrorism, counter-subversion (which has since been disbanded, as we recommended), and the Analysis and Production Branch. Within the limits set by national security, our conclusions on the Counter-intelligence Branch are reviewed in Chapter 4 of this Annual Report.

We also made special reports to the Solicitor General in a number of thematic areas. Two are reviewed in this Annual Report—science and technology (Chapter 6) and the peace movement (Chapter 5). There have also been special reports on bilingualism and staff relations; allegations that the Service had carried out improper surveillance within the labour movement; security screening in immigration matters; personnel recruitment, training and development; and two issues raised by complaints.*

As an oversight body, our mandate is limited to CSIS. But we have had to look beyond it, to understand its relations with the whole security intelligence community. In last year's Annual Report, we shared some of what we learned about the network of federal departments and agencies involved in security and intelligence matters. Our comments about CSIS in many contexts have had to take account of its relations with other players in this area.

Complaints

Our second role is to investigate and hear complaints that are made about the denial of security clearances in various settings—federal employment and contracts, immigration and citizenship—and about any activity by the Service.

A key outstanding issue is whether the recommendations we make to grant security clearances ought to be binding. A ruling by the Federal Court of Canada is expected in the fall of 1989, around the time when the present Annual Report is tabled in Parliament.

Our own view is that the *Act* should be amended to make SIRC recommendations binding. We discuss our thinking in Appendix A. But in reviewing the record, we believe it is worth

* The special report on bilingualism and staff relations was published in 1987 as *Closing the Gaps* and the special report on allegations that the Service had overstepped its mandate in surveillance of the labour movement in 1988 as *Section 54 Report to the Solicitor General on CSIS' Use of its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement*. The special report on security screening in immigration matters was not published by the Solicitor General because of the highly classified material it contained. The same is true of the two reports prompted by complaints.

noting that immediately after our appointments we formulated comprehensive Rules and Procedures to ensure that our investigations and hearings balance fairness to the individual complainant, on the one hand, and protection of national security on the other. Our review of each case has been much more extensive and exhaustive than any conducted by the people who made the original decision to deny a clearance.

We also established, at the outset of our mandates, an independent panel of lawyers with security clearances that enable them to act as Committee counsel during investigations and hearings. This has allowed us to appoint counsel instantly when needed. We are grateful for the excellent professional help we have received and the procedural fairness to all parties that has resulted. A list of our counsel can be found in Appendix B.

Themes

Our observations in previous annual and special reports have centred on a number of key themes. At the heart of our approach is a necessary balance between effective protection of national security and respect for individual rights. In the first vein, we recommend, for example, provisions for emergency warrants that would let the Service respond instantly to sudden needs. With respect to the protection of individual rights, we have made a number of key recommendations, such as the use of a "devil's advocate" to argue the case against warrant applications, and limits on targeting. These recommendations have been acted on, at least in part. We have more to say about them in Appendix A.

We have also stressed the need to move from an investigative to a research approach by CSIS. Not, of course, that the Service can do entirely without investigation on classic police models—tracking the movements of suspected terrorists, listening in on conversations that may point to espionage, and so on. But it has seemed to us that the Service does not adequately exploit so-called open information—the mass media, scholarly works, research papers and other sources available on the public record.

The Service's dependence on allied foreign agencies as a source of information has also given us some concern in the past. Again, the exchange of information among agencies is important; it cannot be abandoned. But the Service is constantly in danger—and we found examples, despite efforts by the Service to avoid this pitfall—where the point of view of the foreign agency was adopted uncritically by the Service, without regard to Canadian foreign policy.

Both the stress on investigative techniques and reliance on foreign agencies have had an impact on the quality of assessment that CSIS provides. We have raised the possibility—and do so again in Appendix A—of a separate assessment agency, taking information from CSIS and all other available sources as a basis for advice to the Government.

Another recurring theme has been to encourage the Service to make itself more reflective of Canadian society. That was one of the themes of *Closing the Gaps*. While real progress is being made on bilingualism, we would like to see a speed-up in some other areas—notably to bring the representation of women and ethnic minorities in the operational staff closer to the balance found in Canadian society as a whole.

The Service's First Five Years

Much of our criticism of the Service over the years boils down to this: the Service was slow to make the necessary adjustments after it was split away from the RCMP. It seems clear in hindsight that the sheer mechanical difficulties of transition were underestimated, as were the resources required by the new Service. CSIS had to rely at the outset on the RCMP for a number of services and even for much of its accommodations. It also obtained its initial complement of intelligence officers from the RCMP.

But beyond this, we also detected a lack of commitment in the early stages to real change. Symbolic of this was the Service's reliance for a time on "direct entries", recruiting from police forces more aggressively than developing its own program for producing a new kind of intelligence officer with skills in research and analysis as well as investigation and fact-finding.

Nothing happens without reason, of course, and reasons for these problems are easy to find. CSIS was naturally under pressure to keep important operations going, and this kept fundamental reform low on the priority list. And, no doubt, it was not easy for former RCMP officers to set aside the proud traditions of the Force. The sharpened focus on the counter-terrorism program also brought strains. Initially, the Service tried to meet the new needs by reallocating existing resources. But this brought real difficulties and eventually new resources had to be provided by the government.

There was an important turning point in 1987 after our critical report on the counter-subversion program, the report of the Independent Advisory Team appointed by the Solicitor General to follow up, and the collapse of an important terrorism case when it was revealed that unreliable information had crept into an application for a warrant. As a result, targeting procedures have been considerably tightened up and more emphasis has been put on administrative controls.

In our last annual report, we offered the hope that CSIS was "turning the corner" at last. While our position—given our statutory role—remains one of reasoned skepticism about the Service and its work, the experience of the past year gives us increased confidence that CSIS is on course.

Summing Up

Independent oversight of security and intelligence agencies is now a well-established idea. It was resisted at first, but it is coming to be seen as an advantage. Senior officials of both the FBI and CIA have told us that independent review has helped them focus their efforts more tightly and become more efficient and, in the long term, has helped them develop and maintain political and financial support for their work.

We believe that the review and complaints provisions of the *CSIS Act* have proved themselves. Indeed, we think that the time has come to extend review to other agencies in the security intelligence field. We discuss this matter in more detail in Appendix A.

When oversight was first proposed in Canada, there was a view that there should be separate oversight and complaints agencies. It was feared that if the review body had "executive authority", even to the extent of reviewing and recommending on appeals in security clearance cases, it might become part of the "establishment" and lose its frankness in reporting to Parliament and the public. There was also fear that the burden of investigating and hearing complaints would absorb so much attention that there would be no time for more general review of the Service's performance.

Neither of these fears has been realized. We hope others will agree with us that the complaints function has not prevented us from being forthright and as open as national security permits. We know there are people within the bureaucracy who wish we would say less than we do. And we have not been swamped with complaints at the expense of more general review.

But beyond this, we have found that the review and complaints roles have given each other strong mutual support. What we learn in the oversight function is often very helpful in understanding the background to complaints. And complaints bring to our attention some things that we might never, otherwise, find out. We believe that the complaints and oversight functions should be kept together.

Another problem that did not arise in a serious way is that of timing—whether we should wait until files are stone cold before we look at them. A few critics have made much of this issue, suggesting that by looking at ongoing operations we were trying to "direct" the Service, thus exceeding our statutory mandate. In our oversight function, we make observations and recommendations but we do not direct the Service, nor are we qualified to so do.

Unfinished Business

Effective review is a continuous process. Experience has shown that reviewing warrants must be a continuing priority. We further intend to launch a study designed to measure the real usefulness of information gained through such intrusive powers as wiretapping.

Some other areas where we see a need for more work include monitoring of information exchanged with provincial and foreign police forces and government agencies; the use of open sources; visa vetting by CSIS; unauthorized disclosure of classified information; further progress in destroying inappropriate materials on CSIS files; and the Service's role before and after the Air India and Narita Airport disasters.

2. OVERSIGHT

For obvious reasons, the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) cannot reveal as much about its work as most public institutions do; both its sources and its product are secret. So the *CSIS Act* makes extensive arrangements for controls on the Service by the Federal Court, the Solicitor General, the Inspector General and the Security Intelligence Review Committee (SIRC).

SIRC's special role is to act as Parliament's and the public's eye on CSIS.* Through private and public comment, it seeks to ensure that CSIS is adequately protecting national security but—and this is crucial—that it is not acting illegally or making unreasonable or unnecessary use of its powers.

Investigating and hearing complaints is part of this process. We deal with complaints in Chapter 8. In this chapter and the five that follow we discuss what we have learned in our more general oversight activities. Chapters 4, 5 and 6 deal with specific topics—counter-intelligence, CSIS involvement with the peace movement and the protection of scientific and technological secrets. Chapter 3 deals with CSIS operations in general and Chapter 7 with housekeeping matters. The present chapter reviews the elements of oversight spelled out explicitly in the *Act*.

Ministerial Direction

Under subsection 6(2) of the *CSIS Act*, the Solicitor General can give the Director of CSIS written directions with respect to the Service and a copy of such direction comes to us for review under subparagraph 38(*a*)(ii). We reviewed five new ministerial directions in 1988-89. They are listed in Appendix C. We also reviewed:

- six 1987-8° directions that arrived too late to be examined before the last annual report was prepared; and
- a package of older documents that the Service regarded as ministerial directions but the Ministry of the Solicitor General did not. These documents were identified in a review carried out to ensure that we were getting copies of all ministerial direction.

With one reservation, discussed later in this chapter in the section on disclosure, nothing we saw permits any unreasonable or unnecessary use of the Service's powers or unduly impinges on individual rights. We are pleased in particular with specific instructions to cleanse files of certain information on individuals, collected before and after July, 1984, under the counter-subversion program. Progress in this area is reviewed in detail in the next chapter.

---

* We call this role "oversight" or "review". Some of our critics would like us to limit ourselves to the term "review", apparently believing that "oversight" implies more extensive powers to direct CSIS. It is true that "review" is the term used in the *CSIS Act*, but, on the other hand, "oversight" is the word generally used in the Western intelligence community to describe this function. The debate seems unproductive, and we continue to use the two terms interchangeably. What matters is what we do. This includes commenting on the Service's performance, both in private and in public. It does not include giving direction to the Service.

As part of our review of ministerial direction, we now also examine amendments to the CSIS Operational Manual. During 1988-89 the Service completed major revisions to a number of chapters originally written for the RCMP Security Service, before the *CSIS Act* was adopted. In general, they tighten Headquarters control over investigations and clarify responsibility for regulating activities. We applaud, in particular, a shift away from a procedure-based, step-by-step approach and towards spelling out general principles that are to be respected in investigations.

Agreements with Governments in Canada

Subsection 13(2) and paragraph 17(1)(*a*) of the *Act* permit CSIS to enter into arrangements with other arms of the federal government and with provincial governments and their agencies (including police) for the purpose of performing its own duties and functions and to provide security assessments. Subparagraph 38(a)(iii) gives us a twin mandate to review these arrangements and to monitor the provision of information and intelligence made under them.

We received only one new agreement in 1988-89. It was with the Province of Manitoba and is similar to agreements with other provinces. Covering both the provincial government and police forces within the province, it allows for exchanges of information and the provision of assistance generally. It is not binding. CSIS now has agreements with all provinces except Quebec and Ontario and agreements covering major police forces in all provinces except Quebec.

There has been some criticism of provincial governments for entering into agreements with CSIS. We consider the agreements essential: the Service needs access to such provincial information as motor vehicle registrations, while provincially-controlled police and other agencies must get the information they need to assist in protecting public order and individual safety. The existence of agreements does not, in itself, threaten the privacy Canadians are entitled to. In fact, the existence of formal agreements is an element of control over exchanges of information that might otherwise take place on an unrestricted basis.

However, we believe that the exchanges of information that take place should be carefully monitored to ensure there are no abuses. During 1988-89, we developed a framework for monitoring and auditing all information exchanged under agreements with other governments, focusing initially on agreements with provinces. We now have a province-by-province count of recorded transfers of information in the three years from January, 1986, to December, 1988.

A limited spot check we made in one province indicated that most of the information involved is quite mundane—birth records, for example, to check against applications for security clearances. This need cause no concern. However, situations may arise when more sensitive information is exchanged. We need to be in a better position to monitor exchanges of such information. In particular we are concerned that:

- the Service does not distinguish between personal information and other information in the records that it keeps of exchanges;
- it does not tag the release or receipt of particularly sensitive personal information; and

- we do not know in all instances what departments or agencies are being accessed for information.

During the remaining months of this year, one of our major projects will be to audit the record keeping under all agreements—specifically the information exchanged with provinces and the quality of the Service's policies in this area. We have also started examining the information exchanged under other agreements.

Foreign Agreements

Eight agreements were concluded under paragraph 17(1)(*b*) of the *Act* with police or security agencies in other countries and the Service was also authorized to extend its agreements with 60 police and security organizations. These agreements as such do not give us any concerns. They close gaps that opened when—having been created to separate security intelligence from the police function in Canadian society—CSIS initially cut back its formal contacts with foreign police. It became apparent that CSIS needed these contacts to check criminal and other records in preparing recommendations on security clearances.

But we are still not satisfied that we are able to monitor the flow of sensitive personal information as well as we think necessary. As in its exchanges with provinces and provincially-controlled police forces, CSIS does not tag the information on individuals that it passes to foreign agencies in such a way that we can easily put a finger on it. By checking any individual file, we can see whether information has been provided and what that information was. But there is no list of files from which such information has been provided.

Because regular searches of all files are not practical, we cannot keep track of the volume of information being provided by CSIS or of its nature. We continue to press CSIS to close this information gap and we expect it to be done when more powerful computers that the Service has been promised are installed.

Warrants

We do not have an explicit mandate to monitor individual warrants. The primary responsibility for them lies with the Federal Court of Canada. However, in the course of our in-depth reviews of CSIS programs we look with great care into affidavits sworn to justify warrant applications. In particular we verify that the affidavits accurately reflect the facts in the files they are based on. We also make it a practice to read all warrants.

In last year's annual report, we outlined significant changes in procedures in this area. They were intended to make identifiable individuals responsible for the accuracy of the facts provided to the Court in support of warrant applications. Procedures have continued to evolve. In particular, the Legal Branch is playing a larger role. Each drafting team consists of a lawyer and an analyst.

We naturally support tighter internal controls on the warrant application process. We believe that the intrusive powers authorized by warrants should be used only in cases of

real necessity, when the information CSIS needs to safeguard the national interest cannot be secured elsewhere.

But we are also concerned that the new process is cumbersome. We do not, of course, suggest any relaxation of the rigour that the Service has started to bring to the process. But we are reinforced in our view that there should be a procedure for emergency warrants. Our thinking and proposals are set out in Appendix A.

We were glad to find in 1988-89 that warrants continue to include protections for solicitor-client privilege. We have noted before now that, unlike the *Criminal Code*, the *CSIS Act* does not offer statutory protection to solicitor-client privilege. Our recommendation that the *CSIS Act* be amended to provide such protection is also set out in Appendix A.

We also have proposals in Appendix A for strengthening the role of the devil's advocate in the warrant application process. At present, the devil's advocate ensures that the information used to support a warrant application is accurate. This is much less than we intended when we first proposed the appointment of a devil's advocate. We recommend that this position be provided for in the *Act* and that the devil's advocate argue against each warrant before the Federal Court itself, as if appearing on behalf of the target (who does not, of course, even know that a warrant is being sought).

Disclosures in the Public Interest

Section 19 of the *CSIS Act* provides, among other things, that:

> (2) The Service may . . . disclose . . . such information [i.e., "information obtained in the performance of the duties and functions of the Service under this Act"] . . . (*d*) where, in the opinion of the Minister, disclosure of the information to any Minister of the Crown or person in the public service of Canada is essential in the public interest and that interest clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure, to that Minister or person.
>
> (3) The Director shall, as soon as practical after a disclosure referred to in paragraph (2)(*d*) is made, submit a report to the Review Committee with respect to the disclosure.

While no such reports were received in 1988-89, we became aware of a loophole that has permitted the dissemination of CSIS information outside the framework of section 19. In one instance, the then Solicitor General asked CSIS to coordinate the preparation and delivery, together with the RCMP and the Department of External Affairs, of a briefing for elected officials. CSIS has no authority under the *Act* to disclose information obtained in its work to elected officials other than members of the Government. Recognizing this, the Minister directed that the information be disclosed by officials "acting as my agents".

Regardless of the merits of this briefing, we are concerned that by making CSIS officials the agents of the Minister, it may be possible to circumvent the principle of section 19 that we be advised of disclosures that take place outside the narrow range of assistance in law enforcement, the conduct of international affairs and the maintenance of national defence.

There is another principle at stake here. The Solicitor General and officials of the Ministry have access to all the information obtained by CSIS using any of its highly intrusive powers. The *Act* provides no limit on how they may use this information. Our recommendation, spelled out in Appendix A, is that disclosure by the Solicitor General and officials and exempt staff of the Ministry be made subject to the same limitations as disclosure by the Service itself is under section 19.

Operational Statistics

We have a mandate under subparagraph 38(*a*)(vii) of the *Act* to "compile and analyse statistics on the operational activities of the Service". Over the past year, we have developed the specifications for a comprehensive, computerized Oversight Information System covering intrusive powers, the number of targets subject to investigation, financial and staff resources, personnel, file retention and destruction, the use of open sources, intelligence production, information exchanged under agreements with Canadian and foreign organizations, operations undertaken with ministerial approval, and objective measures of threat levels.

We now have some data in all these areas. We have been standardizing it, normally on the basis of fiscal years, so that comparisons can be made easily, and centralizing it in a single data base.

The Service's level of cooperation in this exercise presents a mixed picture. For our part, to save expense and time, we have tried as much as possible to use information that the Service already collects for its own purposes. But while some data is provided by the Service quarterly, which allows us to be reasonably up to date in our analysis, some is provided only annually. In these cases the data is sometimes quite stale by the time we have processed it. Discussion of this problem continues with the Service.

We completed a number of statistical studies in 1988-89—on the use of intrusive powers, on the use of person years and, third, on the investigation of targets originally selected under the disbanded counter-subversion program. In Chapter 3 we report the encouraging findings of the third study.

Unlawful Acts

Under section 20 of the *Act*, the Director must advise the Solicitor General when there is reason to think a CSIS employee has acted unlawfully. We get a copy of the Director's report together with any comment made by the Solicitor General to the Attorney General.

One such report came to us in 1988-89. It involved an Intelligence Officer who passed himself off as a member of the RCMP in the course of arranging a surveillance operation. In this particular case, while the Intelligence Officer showed poor judgment, it does not appear that any real damage was done. The employee has been reprimanded.

In last year's annual report we noted that one report of illegal activity had been referred to provincial authorities, who decide whether to prosecute. The Attorney General of the province has decided not to prosecute in this case.

Special Reports

As part of our mandate under paragraph 38(*a*) of the *Act* to "review generally the performance by the Service of its duties and functions", coupled with our power under section 54 to make special reports to the Solicitor General, we have conducted a program of in-depth studies over the years.

In 1988-89, we completed studies of the Service's role in protecting Canada's scientific and technological secrets, the Service's involvement with the peace movement, and the Counter-intelligence Program. Reports are being submitted to the Solicitor General. Within the limits set by national security considerations, summaries of our findings are set out later in this annual report.

We also followed up the special study we made the year before on security screening in immigration. We have certain concerns about the effectiveness of the process and are sending a further report to the Solicitor General. A realignment of responsibilities between CSIS and the immigration authorities, now in progress, may go some way to meeting our concerns, freeing the Service from some routine so it can concentrate its efforts on identifying prospective immigrants who could present real threats to national security. We will monitor these changes.

Consultations and Inquiries

As in years past, we met on occasion with the Solicitor General, the Deputy Solicitor General, the Inspector General, and the Director of the Service. We also continued our practice of calling on regional offices of the Service. In 1988-89 we called on offices in Vancouver, Toronto, Montreal, Quebec City, Halifax and the regional office in Ottawa.

In general CSIS continued to be cooperative in meeting our formal requests for information. One difficulty in 1988-89, however, deserves to be noted because of the fundamental principle it raises. We asked to see files that had also been the subject of a complaint to the Privacy Commissioner and an application before the Federal Court of Canada under the *Privacy Act*. We wanted to assure ourselves that the Service had not unreasonably withheld anything from the Privacy Commissioner's examination.

CSIS delayed providing the information because it received legal advice that since the Privacy Commissioner was involved, SIRC may have been beyond its jurisdiction. We could not accept that. The *CSIS Act* says that we are to have access to everything CSIS has on file except cabinet confidences. This is an important principle, and the matter was eventually resolved to our satisfaction.

The question of the exclusion of cabinet confidences is one we have dealt with before. In previous reports we said we knew of no instance in which it impeded us in our work. However, one has now arisen: we were refused access to the Service's Multi-Year Operational Plan (MYOP) on the grounds that it was prepared for submission to Treasury Board, which is a committee of Cabinet.

A compromise has been reached in this instance: while the MYOP document is being withheld, we have been promised access to all the information it contains. However, this

points up the possibility that the exclusion of cabinet documents could sap the effectiveness of oversight. We recommend in Appendix A that subsection 39(3) of the *CSIS Act* be repealed so the Committee has access to all information under the control of the Service, regardless of its source.

Collection of Information on Foreign States and Persons

Under section 16 of the *Act*, the Minister of National Defence and the Secretary of State for External Affairs, subject to the consent of the Solicitor General, can ask CSIS to collect information within Canada about foreign states and non-Canadians, for use in defence and international affairs. Under subparagraph 38(*a*)(v), we have a duty to monitor any such requests. Again in 1988-89, we were advised of none.

The obvious usefulness of intelligence on other nations in defence planning and the conduct of international relations makes a striking contrast with the failure to make use of CSIS in this area. It suggests to us that section 16 is too restrictive.

In 1988-89 we commissioned a paper* from a well-known Canadian expert on security intelligence, Professor Peter H. Russell of the University of Toronto, on the advantages and disadvantages there would be in creating the kind of foreign intelligence agency that Australia, the United States and other countries have. We agree with his conclusion that Canada does not need such an agency at this time.

However, as discussed further in Appendix A, we also endorse his recommendation that the limiting words "within Canada" be removed from section 16. This may encourage the government to make more use of CSIS in this area. One benefit could be to make Canadian policy-makers less dependent on intelligence gathered by the agencies of other countries and shaped by their, rather than Canada's, needs.

Report of the Director and Certificate of the Inspector General

The 1988-89 Annual Report of the Director of CSIS to the Solicitor General has been received. As we completed work on our own annual report, the Inspector General was still developing his Certificate, indicating whether he was satisfied with the Director's report. Comment must await the Committee's next report.

In 1988-89 we received the Certificate of the Inspector General for the period of January 1, 1987, to March 31, 1988. It was a most useful supplement to our own thinking and research. We note that it gives good marks to changes in the way CSIS selects targets and decides how intensively to investigate them, confirming the view we expressed in the last annual report on the strength of our own research.

* This paper is available from Professor Russell.

Unauthorized Disclosures

Like all security intelligence agencies, CSIS has an internal security system to protect classified information from unauthorized disclosure, destruction, removal, modification or interruption. It is directed against penetration from outside and also against failure from within resulting in accidental or deliberate leaks.

In 1987 there were a number of public disclosures—including a news report revealing a highly sensitive intelligence gathering operation—that pointed strongly to the possibility of leaks from within the Service. As a result we asked the Inspector General under section 40 of the *CSIS Act* to conduct on our behalf a review of CSIS policy and practices relating to unauthorized disclosures of classified information. We also asked the Inspector General for his views on the role the RCMP should play in the investigation of suspected leaks.

We have now received the Inspector General's report and are considering its findings and conclusions. We will provide a section 54 report to the Solicitor General in due course.

3. CSIS OPERATIONS

While the *CSIS Act* spells out a number of specific tasks for us, it also gives us a broad mandate to review generally the performance by the Service of its duties and functions. Having disposed of the specific tasks in the preceding chapter, we now turn to a more general survey. Two principles underlie our approach—the effective protection of national security and respect for individual rights and freedoms.

Use of Warrants

The use of such intrusive techniques as electronic eavesdropping and mail-opening is allowed only under warrants from the Federal Court of Canada. As can be seen in Table 1, the total number of new and renewed warrants rose to 90 in 1988-89 from 75 in the previous year. This is a sharp rise, but it is more apparent than real; there was some catching up to do following delays in renewing warrants while a more rigorous process (see Chapter 2) for applying for warrants was put in place. The total number issued and renewed in 1988-89 remained below 1985 and 1986 figures.

We remain dissatisfied with the limited warrant statistics it has been possible to make public. This is territory we have covered extensively in past annual reports. The Service

Table 1. New and Renewed Warrants

	calendar years			fiscal years*	
	1985	1986	1987	1987 -88	1988 -89
New warrants	82	95**	71	67	55
Warrants renewed	27	11	5	8	35
Total	109	106	76	75	90
Average duration of warrants (days)	173.6	162.2	190.8	211.5	224.3

* We are reporting warrants statistics on a fiscal-year basis for the first time. In previous years we had reported numbers for the preceding calendar year. The change brings warrant statistics into line with the rest of the annual report, which covers the fiscal year. In order to permit comparisons with the previous year and to keep the record complete (otherwise warrants issued from January to March, 1988, would not be counted), we are also providing the 1987-88 figures.

** In past annual reports, by inadvertent error, we reported 94 new warrants in 1986.

Source: CSIS

believes that greater disclosure could compromise national security but we note that Canadians get less precise information now than they did before 1984, when security intelligence warrants were issued under the *Official Secrets Act*.

Therefore, in Appendix A we spell out a proposal that the *Act* explicitly authorize the publication of statistics showing the number of Canadians—citizens and landed immigrants—who have been under surveillance. We think this is something that Canadians are entitled to know and that provides a meaningful measure of the level of CSIS activity.

Access to CPIC

CSIS is within sight of much improved access to CPIC (Canadian Police Information Centre), the computer-based, radio-linked network that gives police instant access to data banks on vehicle registrations, outstanding arrest warrants and other information.

Initially, CSIS could get information from CPIC only through the RCMP. Later it got direct access, but only for counter-terrorism purposes and with terminals only at Headquarters and in two of the six regions. This was plainly insufficient. As we pointed out in our 1986-87 Annual Report:

> ... thousands of police officers in quiet suburbs have CPIC terminals mounted under the dashboards of their cruisers, letting them check out teenagers loitering in a parking lot as easily as they could check out the getaway car in a bank robbery.
>
> But no CSIS surveillant in hot pursuit of a suspected terrorist has a similar opportunity to get an instant reading on his quarry.

We were puzzled and disappointed that it was taking so long to resolve this problem.

CSIS and the CPIC authorities are now considering a draft agreement that would give the Service access for all purposes to two of the three data banks—Identification Records and Motor Vehicle Records. The exclusion of the third data bank from the draft agreement on access does not trouble us. It includes information on open police investigations.

However, we are dismayed by the exclusion of Quebec motor vehicle records from the agreement. This means, for example, that CSIS cannot readily identify the owner of a car with Quebec plates used by a suspected terrorist.

The Quebec authorities have decided that they will not negotiate an umbrella agreement for cooperation with CSIS until they have first reached an agreement with the RCMP for cooperation with respect to the *Security Offences Act*. CSIS already has umbrella agreements with police in all other provinces.

This exclusion mars an otherwise important step forward in giving CSIS the tools it needs to do its job. We share the Service's hope that an umbrella agreement can be reached soon with Quebec.

Security Screening

The persistent problem of delays in processing security clearances has eased considerably. A number of factors made this possible. One was prompt and effective action on the recommendations of an expert called in from Treasury Board to see how the system could be streamlined. Another was an important change in the way citizenship screening is handled. Instead of making a report on each applicant for citizenship, CSIS now reports only when checks on an applicant reveal problems.

It is still, as CSIS acknowledges, taking too long to process requests for security assessments. In some cases, notably in immigration, which depend on information from foreign governments, timing is beyond the Service's control. With respect to clearances under the Government Security Policy, the goal is a 30-day turnaround time for Levels I and II (CONFIDENTIAL and SECRET) and 120 days for Level III (TOP SECRET). It now takes twice that long—60 days for Levels I and II and 240 days for Level III. These are, of course, averages. Some are quicker, some slower.

Analysis and Production

A number of welcome changes have taken place in the work of the Analysis and Production Branch since we reviewed its activities in 1987-88.

Our fundamental criticism was a marked stress on short-term current analysis, which focuses on events as they unfold and alerts the authorities to potential problems, at the expense of long-term basic analysis, providing in-depth data designed to help the government in policy development and strategic decision-making.

Behind this imbalance lay a number of structural factors. We found, for example, an institutional bias in favour of information gathering by operational programs—counter-intelligence and counter-terrorism—rather than advice to government. So the work of the Branch seemed to be driven by what the operational branches made available rather than by what the ultimate users of intelligence needed. We concluded that this could be explained in part by the fact there was no clear direction from the government on its needs for basic intelligence.

A strategic plan for intelligence requirements and priorities for production has now been prepared for consideration by the Government. It arises out of a forecast of threats prepared by the Analysis and Production Branch itself on the basis of a canvass of departments that use intelligence. It is expected that the decisions flowing from it will give the Branch its first overall guidance from the government on the intelligence that is needed. In addition, the executive-level Intelligence Production Committee within CSIS, which is primarily involved in strategic planning, has become more active.

The Service is also turning away from the bias we found in favour of generalists over specialists. A number of steps have been taken that will increase the level of expertise in the Branch. Its work has been reorganized along geographic lines; analysts are now assigned to specific parts of the world rather than to particular kinds of threat to national security. This gives them a real incentive to become familiar with the cultures in which the majority

of terrorist and espionage threats have their sources. The number of analysts will also double.

At the most mundane level, it is also helpful that analysts have been relocated out of the operational branches and now—albeit in excessively crowded quarters—are near their own chiefs.

An effort is being made to bring Security Liaison Officers into the Branch after they have ended their tours of duty abroad. We had seen this as a source of ready-made expertise that was being overlooked. The first officer has already arrived in the Branch in a senior position.

Perhaps the most striking development is that the Service is now looking beyond its own ranks for expertise. Steps are being taken to recruit academics and other specialists on contract to conduct basic analysis in their fields of expertise under the aegis of a new Strategic Analysis Group. Ready access to the academic world was one of the things that most impressed us about Australia's Office of National Assessments.

A welcome change has also taken place in the focus of the Intelligence Production Committee within the Branch. It is now mandated to ensure that intelligence reports provide sufficient analysis, including forecasting, and that the "implications for Canada" sections are adequate. One fault in past reports was that they sometimes did not stray far beyond a mere description of issues. We were also concerned that foreign sources of information were sometime relied upon too uncritically.

CSIS has taken important steps to correct the shortcomings identified by us and by the Independent Advisory Group in 1987. But we continue to believe that the creation of a separate agency to analyse intelligence from all sources—not only CSIS—deserves further study. We discuss this matter in Appendix A.

Counter-terrorism Program

The year under review passed without a serious incident of terrorism, and the Counter-terrorism Branch deserves some of the credit. The greatest challenge that the Branch faced—if only because any incident would have echoed worldwide—was last year's Economic Summit in Toronto. CSIS issued a number of threat assessments and developed a video presentation to inform other agencies of what they should be alert to. The success of the video can be measured by the fact that a number of other governments asked for copies.

CSIS has been actively involved in the development of government-wide policies and procedures for responding to terrorist incidents. During exercises designed to ascertain the readiness of various departments and agencies, the Counter-terrorism Branch has shown that it can swing into action rapidly.*

* It had a real-life occasion to do so soon after the end of the fiscal year under review when a Montreal-New York bus was hijacked and driven to Parliament Hill. At this stage, dealing with the hijacking was essentially a police operation. But, for example, it was through CSIS contacts that the identity of the hijacker was determined before the incident came to its peaceful end.

In last year's Annual Report, we mentioned the targeting of a Latin American group whose contribution to conflict abroad, we said, had dwindled to the point of insignificance. The scope of this investigation has been reduced.

There has been progress in another area we went into. Instructions have gone out to field investigators making it clear that they may stay in regular touch with people in ethnic communities that include some groups that resort to political violence related to disputes in their homelands. This is in line with a recommendation we made. We are satisfied with guidelines that have been written into the Operational Manual for such community relations. Guidelines are necessary because of the chilling effect that CSIS operations can have on legitimate political activities in ethnic groups.

While it is not, of course, possible to go into details here, the Service also seems to have had some success in significantly reducing meddling in ethnic communities by foreign agents over the past year. We also noted in our special report last year on the counter-terrorism program that the agents of some governments are known to give CSIS inaccurate information designed to make the Service do things that are useful to them. CSIS is aware of this and we found that it had done a good job in separating fact from fiction.

The Service has been considering splitting the research and briefing functions within the Counter-terrorism Branch. This was our recommendation and we encourage it to proceed. We had concerns that research was being short-changed as the unit met frequent and urgent demands to prepare briefings. A separate research unit will be better able to focus on consolidating operational intelligence and thus determining patterns and trends in global terms so the Branch is ready for new threats.

One rising threat seen by some commentators is "narco-terrorism" or trade in illicit drugs to support political violence. While this is a major problem in some places, notably some Latin American countries, CSIS believes that narco-terrorism is not significant in Canada at this time. The RCMP agrees. CSIS believes that Canada's drug trade is run by criminals of the traditional sort, motivated by their own greed rather than service to a political cause; there may be isolated instances of individuals who mix terrorism with drug dealing, but they are small-timers, operating on their own account.

Air India and Narita

After very careful consideration, we decided in December, 1988, that we could and should undertake an inquiry into CSIS actions or lack of action before and after the Air India and Narita disasters in June, 1985, both involving flights originating in Canada. While the RCMP is responsible for the investigations, questions have been raised about whether CSIS could have done more to prevent these disasters and whether it has been sufficiently helpful in the police investigation afterwards. We believed that a carefully limited but thorough inquiry would be most useful and would not affect either the judicial process or the police investigation that is still underway.

Early in 1989 we drew up terms of reference with care, recognizing that a false step might prejudice Canada's ability to bring any culprits to justice. We asked the Director of CSIS for comment on the terms of reference and he offered his full cooperation.

Since any inquiry would require the cooperation of other agencies, the Chairman also consulted with the Deputy Solicitor General and the Deputy Attorney General of Canada. Strongly supported by the Commissioner of the RCMP, they took the position that any inquiry at this critical time, even one as precisely focused as we planned, could hinder the police investigation and could also hinder the course of justice. With some reluctance, we accepted the request of the Deputy Attorney General that we not proceed with our inquiry at this time.*

However, we advised him that we would continue to require CSIS to provide us with updates on the investigation, and we reserved the right to commence the inquiry at any time. We have assurances that CSIS is now keeping tapes of tapped conversations that could be relevant, to permit a thorough inquiry when the time is right.

CSIS and Native Peoples

The Service made inquiries across Canada in 1988-89 about the potential for foreign influence and violence among native peoples. The inquiries were based on a rash of statements by native leaders suggesting that there could be violence if there were no accommodation to native demands. The inquiries were completed in March, 1989, and CSIS provided the Government with its assessment.

We have been asked about interviews in which the Service sought information relating to protests by the Innu people of Labrador against low-level training flights by NATO aircraft over the land they occupy. As a result, we are going into this in some depth. This process is continuing as we complete work on this Annual Report. We will report our findings and conclusions to the Solicitor General when our inquiries are completed, with recommendations for public release if appropriate.

Counter-subversion

CSIS has continued to narrow its focus on individuals and groups originally targeted under the counter-subversion program. A statistical study we carried out in 1988-89 showed a dramatic decline in the number of targets and in the use of intrusive powers and human sources.

When the counter-subversion program was disbanded, some of its targeted individuals and groups were reassigned to the Counter-terrorism Branch, some to the Counter-intelligence Branch and some to the Analysis and Production Branch. Most targets were simply dropped.

The use of intrusive techniques under Federal Court warrants is significantly reduced. There are no ministerial authorizations for the use of intrusive techniques to investigate

* The text of the relevant correspondence between the Chairman of SIRC and the Deputy Attorney General can be found in the *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General*, Issue 3 (May 30, 1989), pages 3:8 and 3:9.

solely on the basis of the definition of a threat to the security of Canada found in paragraph 2(*d*) of the *CSIS Act*.

Considerable work is being done to weed the files, both paper and electronic, removing information that is not strictly required. All material that falls outside the CSIS mandate or was of no intelligence value is being segregated so as not to be available for normal operational purposes. The residue has been set aside pending consultations with the National Archives on whether it should be destroyed or kept under lock and key for future historical research.

Cleaning the Files

CSIS is making progress towards ensuring that its files conform with section 12 of the *Act*, which sets out its basic mandate to collect and retain information, and with section 2's definition of threats to the security of Canada. This has been necessary because CSIS inherited so many files from the RCMP Security Service, which was not under the same statutory restrictions.

Files are being assessed by a special unit within the Records Branch in consultation with operational branches. From March 15, 1988, to March 31, 1989, more than 115,000 files were destroyed and a further 3,508 were packed for transfer to the National Archives as soon as the room where they will be stored has been made secure. All files on individuals and groups in the labour movement have either been destroyed or, because of their historical interest, packed for the Archives.

Access to another 57,473 files has been restricted while they await review. These include files opened under the disbanded counter-subversion program that have not already been either destroyed or packed for the Archives. They can be consulted only with the approval of the Deputy Director General, Records.

Corresponding material in the computerized information system has been placed in a separate data bank pending review by a special unit within the records branch. Material still under review can be consulted by intelligence officers only if they have a valid operational reason and the approval of the Deputy Director General, Records.

When Intelligence Officers want to use restricted information, it is reviewed on a priority basis. Material that meets the requirements of the *CSIS Act* is restored to the general filing system or data banks for use. Material that does not is deleted.

4. COUNTER-INTELLIGENCE OPERATIONS

On February 9, 1989, Stephen Ratkai was sentenced by the Supreme Court of Newfoundland to nine years in prison for violating the *Official Secrets Act* in gathering classified information for Soviet interests on the U.S. Navy base at Argentia. It was a reminder to Canadians that espionage within our borders is a real and continuing threat.

No fewer than two dozen states are known or suspected by CSIS to be engaged in activities prejudicial to national or allied interests and security, in or against Canada. In some cases, they want secrets relating directly to defence and other national interests. Stephen Ratkai, for example, offered a substantial amount of money for information that would allow the Soviet Union to develop countermeasures against the Canadian and allied systems for tracking the movement of foreign submarines.

A second kind of threat involves attempts by foreign countries—some of them widely perceived as friendly—to turn policy and events in Canada to their own purposes. For example, some countries covertly use "disinformation" and other means in hopes of building support for policies that serve their interests rather than Canada's. Some ethnic communities are the targets of foreign agents who want to undermine enemies of the regime in the homelands.

Meeting the threats of espionage or sabotage and of covert foreign influence that misuses Canada's free and democratic political system is the task of the Counter-intelligence (CI) Branch of CSIS.

Counter-intelligence in Canada is older than Confederation. Over the years, its targets have included Fenians, radical labour and communist groups that preached revolution, Nazis and Fascists. Since the end of the Second World War the principal—but not the only—interest has been the intelligence activities of the Soviet Union and its friends.

This is an area where Canada has had a good reputation in the global intelligence community. In his best-selling *Spycatcher*,* for example, Peter Wright credits Canada with innovating "many of the ideas which later played a major role in British and American thinking, such as computerized logging of the movements of Russian diplomats in the West".

During 1988-89, we completed three studies relating to the CI program at CSIS. One on CSIS investigations in the peace movement is reviewed in Chapter 5 of this Annual Report and one on the protection of scientific and technological secrets in Chapter 6.

The present chapter reports on a study we made of the CI Branch generally. A full report is going to the Solicitor General for his information and whatever action he deems appropriate. Because the full report contains a great deal of classified information, the review in this chapter is necessarily limited. However, we feel it is important to raise the curtain of secrecy wherever and as much as we can.

* *Spycatcher*, by Peter Wright (Stoddart Publishing Co. Ltd., Toronto, 1987).

Our Study

Our study followed two parallel lines. We undertook, first, an audit of the use of investigative powers, using an increasingly structured and standardized approach to answer the question, "Is anyone being investigated illegally or unreasonably or unnecessarily?" The second line was an evaluation of investigations, aimed at answering the question, "Is Canada well protected?"

The ultimate measuring stick is the *CSIS Act*. At the heart of the Service's mandate is section 12, which directs it to collect information, to the extent strictly necessary, on threats to the security of Canada, to analyse and retain such information, and to report to and advise the Government. Adherence to ministerial direction and the CSIS Operational Manual are also tests we apply.

Threats to the security of Canada are defined in section 2 of the *Act*. The CI Branch deals with threats defined in two paragraphs of this section. Paragraph 2(*a*) covers espionage and sabotage. This is quite straightforward; it is impossible to imagine any argument that espionage and sabotage can be tolerated.

Paragraph 2(*b*) deals with foreign influence, and it presents a more difficult picture. Under paragraph 2(*b*), an activity threatens the security of Canada if it meets all four of the following conditions: it is foreign influenced; it is detrimental to the interests of Canada; it is within or related to Canada; and it is clandestine or deceptive or involves a threat to any person. We believe that paragraph 2(*b*) should be revised to narrow the possibility that investigations spread into purely lawful advocacy, protest or dissent, which are specifically excluded in section 2 from the Service's purview. In Appendix A of this annual report we propose an amendment and set out the rationale for it.

In the course of our study, we conducted in-depth examinations of some specific cases chosen at random, seeing how they unfolded at every step. Our purpose is partly to understand how CSIS operates and partly to serve as a spot check for any illegal activities by the Service or any unnecessary or unreasonable use of its powers. We also followed our usual practice of consulting with CSIS field investigators in the regions as well as with Headquarters officials.

Targeting

The targets of intrusive investigation by the CI Branch are mostly foreign nationals. Overall about 16 per cent are Canadian citizens or landed immigrants.

In a report two years ago, we said the counter-subversion branch had cast its net too widely and was investigating many Canadians without reference to the actual threat, if any, that they posed to national security. So we took an especially close look at targets investigated solely under the foreign influence mandate, which were inherited by the CI Branch when the counter-subversion branch was dismantled. We wanted to know what had happened to them.

We found that investigations in this area have been reined in drastically, both in numbers and in scope. However, some concerns emerged from our study of investigations in the peace movement, and they are discussed in the next chapter of this Annual Report.

Another issue concerns information thresholds. We noted that CI targeting, even with reference to espionage investigations, is often based on very little information. We recognize that this is unavoidable. For example, when a secret document is photocopied and then put back where it belongs, there is no visible evidence of loss. Furthermore, professional spies are trained to avoid detection, and it is not to be expected that they will make their illicit activities obvious. The use of known techniques to evade CSIS surveillants is not in itself a threat to the security of Canada. But it has to be presumed that a foreigner who uses these techniques has something to hide, and we acknowledge that it may be grounds for targeting.

While the evidence is often skimpy, we did not find any case where we felt there was *no* basis for targeting. We raised concerns, however, in one case. Here the initial targeting decision seemed correct to us. But a lengthy investigation has not turned up much information.

This points to a basic issue in targeting. While espionage is a long-term activity, in which the cat may wait years before pouncing, CSIS controls on targeting procedures are designed for the short-term. Targeting decisions are reviewed annually and, if intrusive techniques are used, warrants must be renewed no less than once a year. Yet there may not be any payoff over a one-year period to make the need for renewal obvious. This could be a problem for the CI program if impossibly high standards were set for targeting in this area.

But so far this has not happened. It was the contrary tendency we noted in some cases—an inclination to renew targeting over many years despite the failure to uncover any information clearly demonstrating a threat to the security of Canada. But, in accordance with its new targeting procedures, CSIS has recently stopped some investigations that fit this description. We encourage it to keep a critical eye on non-productive investigations.

Another issue is the ability of field investigators to maintain contacts with people who are not themselves targets of investigation or sources of information about targets, keeping an ear open for tips or hints of significant developments. There was some concern that tighter controls on targeting, instituted in 1987-88 in line with recommendations we made, limited such community relations. What we say on page 19 of this Annual Report, with reference to the same concern in counter-terrorism, applies here as well. Field investigators should have considerable freedom to maintain community relations and we note that this freedom is being provided. At the same time, we are pleased that precise guidelines have been established because of the chill that attention from CSIS can put on legitimate political activities.

Investigations

The open literature on counter-intelligence describes two types of operations. One can be called passive. Human and technical surveillance is mounted to determine the source and nature of threats. Vulnerable assets are also identified and personnel in government and

sensitive industries are alerted to potential threats. The second type of operations can be labelled active. It involves taking steps to neutralize threats.

CSIS is directly engaged in passive operations through the collection, retention and analysis of information, as provided for by section 12 of the *Act*. But the *Act* does not provide a mandate for active operations. Responsibility for neutralizing threats falls on the Government, which can take such steps as laying charges, refusing visas and expelling diplomats who have engaged in spying or illicit interference in Canadian affairs. CSIS does have a mandate under section 12 to give information to the Government and advise it.

The CI program includes the identification and surveillance of suspected foreign agents, to build files that can ultimately be used by the Government to take appropriate action, vetting visa applications by visitors, and providing security briefings.

We found that CSIS takes a methodical and logical approach to collecting information and assessing it. Following recent reforms, Headquarters maintains very tight control over the use of intrusive powers. A review of warrant applications, prompted by the Atwal case, turned up a large number of errors in applications originating in the CI Branch and elsewhere. Although CSIS notified the Federal Court of these errors, the Court took no action. While the granting of warrants is a matter for the Court, we believe that none of the errors alone was significant enough to bring into question the need for the warrant.

We examined changes that have taken place in the Human Sources Branch and were impressed on the whole by a new approach that stresses the principles to be followed rather than detailed rules. We believe that sound general principles, well understood by both sources and their handlers, are a stronger bulwark against unnecessary and unreasonable investigation than step-by-step rules are. In general we feel that sources are well managed.

Headquarters also exercises a moderating role with respect to some of the analyses developed by regional offices. The study reinforced our view that it is of vital importance for Headquarters to have experienced officers providing analysis to their counterparts in regional offices. This capability is critical if limited resources are to be focused on the targets who most merit attention.

Generally speaking, we have few complaints about the procedures CSIS uses to identify individuals suspected of working for foreign intelligence agencies. A key program in this area is the collation of reports that Canadian officials abroad make on their contacts with officials of specified foreign governments and the analysis of reports on the debriefing of Canadian officials on their return home. As a result of CSIS initiatives, cooperation by the Department of External Affairs and the Department of National Defence in this area seems to have improved dramatically over the past year.

Historically, prime targets for all security intelligence agencies are "illegals"—foreign agents who enter the target country with false documentation and try to melt into the general population, posing as ordinary people. The recent CSIS decision to reorganize the functions of its resources in this area should improve its efficiency.

We have some concern about the influence that allies may have in the CI Branch's activities. With little ability to collect foreign intelligence on its own, CSIS has no alternative but to look to other agencies. This underscores the importance of having a first-class analytical capacity to help the Service separate the wheat from the chaff. We dealt with this issue in last year's Annual Report and return to it in Appendix A.

We also see a need for the reconstitution of an operational research unit within the CI Branch. The Counter-terrorism Branch has such a unit in operation and so did the CI Branch at one time. While the analysts now working in the CI Branch have their attentions unavoidably—and properly—glued to particular investigations and sets of investigations, a research unit could use information culled from all the case histories, covert human sources and defectors, public documentation ("open sources") and other intelligence agencies to pinpoint unsuspected problems and emerging threats.

A research unit may be even more important in the CI Branch than in the Counter-terrorism Branch, because hostile intelligence agencies are generally more sophisticated than terrorist groups, using more advanced technology and having greater resources of all kinds. A research unit would also be a pool of experienced professionals who could step outside the high pressure environment of particular investigations in order to obtain an overview—a centre for building up and maintaining the collective experience within the Branch. Our secret report to the Solicitor General elaborates on this issue.

CSIS can and does cooperate with allied intelligence services, sometimes in Canada and sometimes abroad. Such operations are not common and each one requires written authorization by the Solicitor General.

Our examination of these operations centred on whether Canada retained control over all activities within its borders, whether the mandate of section 12 was respected and whether there was a benefit to Canada. In the case of activities abroad, we were also concerned that they not be perceived as offensive information gathering by Canada. While we flagged some concerns, we found that the Service stayed within its statutory mandate and was generally successful in meeting the policy goals cited above.

CSIS has been instrumental in helping a small number of defectors and political refugees who have sought asylum in Canada. To a large extent, the success of such operations depends on the cooperation of police and other agencies of government, federal and provincial. We have been informed of two cases in which police did not consult with CSIS at an appropriate moment in such operations. While the Service has already taken steps to make itself known to police across the country, we urge it to continue these efforts until every responsible police desk understands CSIS' role.

Conclusion

At the outset of this chapter, we posed two questions. In answer to the first, we found that, with the reservations discussed in Chapter 5, we have few quarrels with the choice of targets for CI Branch investigations. As was to be expected, the overwhelming majority of targets under intrusive investigation are foreign nationals.

In answer to the second question, we believe that the CI Branch proceeds in a methodical, logical way to protect national security. However, we believe that the Government and senior CSIS management, after focusing strongly on the counter-terrorism program for the past few years, should give more attention to the policy and resource requirements of the CI program.

We see a number of areas where additional resources might be put to good use. Without going into a long list, we believe, for example, that the program for identifying hostile agents through contact reports by Canadians abroad and debriefing may merit more attention as evidence mounts that approaches are increasing in third countries—that is, countries other than Canada and the homelands of the agents. Further resources could also be used in the development of new investigative tools and computer capacity.

5. CSIS AND THE PEACE MOVEMENT

In early 1989, as promised in last year's Annual Report and in Part III of the estimates, we completed an investigation into CSIS activities associated with the peace movement in Canada.* A classified report containing our detailed observations, conclusions and recommendations is being sent to the Solicitor General and the Director of CSIS. This chapter sets out our thinking on the subject and provides as much information as can be made public on the substance of the report.

Our Study

Because we are limited in what we can say publicly, it is perhaps important to say something about our methodology so that readers can assess our thoroughness.

We conducted an extensive study of the activities of both CSIS and the predecessor Security Service of the RCMP in relation to the peace movement. We adopted this approach so as to put current CSIS activities in perspective. Naturally we have focused on what CSIS is doing now.

Our research included meetings with officials at CSIS Headquarters and key regional offices, and we reviewed relevant CSIS reports for an understanding of the kind of information the Service provides to its consumers. However, we relied principally on a review of scores of operational files (some running to dozens of folders) while focusing on a detailed review of five organizations and ten individuals active in the peace movement.

Throughout the investigation, the questions we sought to answer were:

- to what extent, if any, has the Canadian peace movement been monitored by CSIS; and
- if there were monitoring activities, were or are these activities justified under the *CSIS Act*?

Our concern extends beyond the strict legality of CSIS operations. In accordance with section 40 of the *Act*, we also have a duty to determine whether the Service makes "unreasonable or unnecessary" use of its legal powers.

This is an important distinction. Because the risk of investigation as a security threat can discourage Canadians from using their constitutional right to speak out on sensitive issues, CSIS must be prudent as well as strictly lawful in its choice and investigation of targets. It should act only where there is a clear and manifest threat to the security of Canada. The "strictly necessary" provision of section 12 reinforces section 40 in making this clear.

* The basic research was conducted for us by Jacques J.M. Shore, a lawyer with the Montreal law firm of Heenan Blaikie, who was our Director of Research until June, 1987. He was assisted by two members of our staff.

Peace—The Context

International peace is a goal that everyone can accept unreservedly. But, despite that apparent unanimity, the range of opinions about what constitutes "peace" and how it can be attained or preserved is greater than on almost any other issue.

Most nations assert that their military strength is necessary to preserve peace. Yet one nation's strength is often seen as a threat to its neighbours and competitors. It is also true that a nation's military weakness has often precipitated war or has, at least, been perceived as the cause of war. Every country, therefore, tries to match or exceed the strength of its neighbours, leading to an arms race somewhere in the world in every generation since records were kept, all in the name of peace.

Avowals of peaceful intentions by militarily powerful states are treated with suspicion because history provides innumerable examples of nations that advocate peace but build threatening military machines and then attempt to subjugate their neighbours, and of nations whose verbal devotion to the cause of peace is unassailable but which constantly attempt to weaken or undermine the strength of others.

Within the living memory of many Canadians is the Neville Chamberlain declamation "Peace in our times", ceding the Sudetenland to the Third Reich and emboldening Hitler in his quest for European domination. One can only question the intelligence made available to that British Prime Minister prior to his meeting.

Peace is not, therefore, a simple concept. It is a complex idea that raises many questions. Peace with whom? On what terms? With what degree of assurance? With what guarantees of security? For how long?

It has always been a function of national security intelligence agencies together with other intelligence agencies to assist in answering those very questions.

During the more than forty years since the end of the Second World War, much of the industrialized world has been divided into two armed camps. The situation can be evoked in a few well-known phrases—iron curtain, cold war, McCarthyism, Berlin Wall, Prague Spring . . . . Through a succession of thaws and chills, the cold war has been a central reality of world affairs.

Perhaps the Soviet Union's fear of being attacked a third time this century was underestimated, and so to some extent the Kremlin's motivation was misunderstood, but the reality that had to be faced by the West was that of a powerful military machine at the service of an expansionist ideology. When the Warsaw Pact or the Kremlin spoke of peace, the West was suspicious because of military intervention in places like Czechoslovakia, Hungary and Afghanistan.

Many people began to fear for the future of civilization and even of the human race unless the hostility could be ended and the arms race wound down. A powerful peace movement arose in the West long before society's leaders in either East or West changed the attitudes they had developed during the cold war. A tiny public movement for peace grew in the East Bloc too, but was either suppressed or taken over by government.

The new and infinitely larger peace movements in the democratic countries of the Western Alliance were widely suspected by the allied intelligence agencies, at least initially, of trying to weaken the NATO Alliance and, thus, of acting wittingly or unwittingly as the ally of the militarily threatening Communist Bloc. It was also observed that some of these peace organizations became favourite haunts for active senior members of the Communist Party of the country in which the peace movement was active.

The motivation of the Security Service of the RCMP was perhaps made unique among the allied services by the "Gouzenko Affair". In 1945 a Soviet cypher clerk, Igor Gouzenko, defected in Ottawa and revealed an elaborate spy ring implicating a number of Canadians, including civil servants and a member of Parliament, in the passing of secret information to the Russians.

The Taschereau-Kellock Royal Commission was charged with conducting a full enquiry and its recommendations in 1946 zeroed in on the failure of the Canadian public administration to keep its secrets and the need to improve the security system. A major recommendation was to tighten the security clearance process to prevent "access to sensitive government posts by persons likely to commit the type of acts mentioned in this report". It is evident that the targets of this new policy were to be primarily communists, and their fronts.

It was in this atmosphere that the Security Service of the RCMP, together with police and security intelligence agencies in every member country of the NATO alliance, started to accumulate files on foreign influence within their respective peace movements. Western intelligence agencies worked together very closely on this issue.

Very soon after we started our investigation we saw that monitoring of the peace movement fell into two distinct phases with a major turning point coming in 1988.

Until 1988

We found that, prior to 1984, the Security Service of the RCMP, by targeting peace groups, had collected an enormous amount of information and opened a very large number of files on groups and individuals connected with the peace movement. Essentially, any contact whatsoever with members of the Communist Party of Canada, provincial Communist Parties, Soviet officials or any one of the array of organizations labelled as "Soviet fronts"* brought a group or individual under suspicion of "subversive" activity, and information was collected on them. The result was that very many of the files on ordinary Canadians arose as a consequence of their belonging to a peace organization which the Security Service of the RCMP believed had been infiltrated by members of the Canadian Communist Party.

* A front group is defined as "an outwardly independent organization whose promotion of idealistic, humanitarian and non-partisan political issues serves to obscure its covert objective of promoting public support for policies and initiatives of the organization or foreign power by which it is controlled". Membership in a front group should not, however, be construed as knowledge of, agreement with, support of or adherence to the organization's covert objectives.

Although much of what was done then could be illegal now or, at the very least, "unreasonable or unnecessary" under the *CSIS Act* today, this activity was within the law at the time.

In order to collect such a great volume of information, the Security Service had many methods, but the most productive was the use of a large number of human sources within the peace movement. Though the avowed aim was always to monitor the activities of known Communists or Communist sympathizers (a very elastic term), the practical result was the accumulation of thousands of files on Canadians and groups of Canadians from all walks of life whose only common denominator was a link with the peace movement. Many of them simply wished to end the arms race or, at least, to prevent nuclear war.

Once this accumulation of information was underway, the process continued. Almost no evaluation or assessment was made of the information collected. Volumes of information were accumulated on Canadians whose motives did not seem to be suspect even to the Security Service itself. Apart from all other considerations, much of this activity was a clear waste of the RCMP's, and the nation's, resources.

The data became part of the large Security Service data base on counter-subversion. It was utilized whenever the Service prepared analyses relating to Soviet activity in Canada and security clearance assessments. Unfortunately that data base contained information on individuals who were of absolutely no security interest. Often, the analysis conducted was aimed more at justifying the continuation of surveillance of the peace groups than at providing meaningful intelligence. On the rare occasions when an evaluation of what was going on occurred, it was superficial and, in effect, a rationalization designed to justify continued activity along the same lines.

In 1984 the *CSIS Act* came into force, and these files were inherited by CSIS. They became part of the Service's "counter-subversion" holdings. CSIS reviewed all counter-subversion targets in an attempt to ensure that no groups or individuals continued to be targets unless they came within the specific provisions of the *Act*. But, it concluded that nearly all of the RCMP Security Service's targets fitted within what it saw as its mandate under the new *Act*.

Once again, the justification for collecting information remained the suspicion of foreign influence exerted either by Communists, Communist sympathizers or the many domestic or international groups identified by the Service or allied agencies, rightly or wrongly, as Soviet fronts. For nearly all targets, most of the information continued to come from human sources.

The only clear difference between the activities of the RCMP Security Service before July, 1984, and the CSIS approach under the new law was a diminution in the amount of material gathered. It is not evident that this was a conscious goal. It could have been due to the much increased emphasis on counter-terrorism and a consequent reduction in the resources available to the counter-subversion program. Whatever the reason, there was a welcome, if insufficient, reduction in the amount of information placed on files concerning the peace movement.

We have made our views clear before now, in our report on the counter-subversion program in CSIS, reviewed in our 1986-87 Annual Report. We pointed out that entire categories of persons were targeted without reference to the actual threats, if any, that they personally posed to the security of Canada. CSIS cast its counter-subversion net too widely, in our view. Insufficient account was taken of the harm that monitoring could do to the fundamental values of personal freedom and privacy.

A Change in 1988

As a result of our study on the counter-subversion program and consistent with the corrective action designed by the Independent Advisory Team headed by Gordon Osbaldeston and specific directives given by the then Solicitor General, the Honourable James Kelleher, significant changes were made early in 1988 in the approach CSIS took to files that had been under the Counter-subversion Branch, including peace movement files.

The branch was disbanded. Active investigation of most of its targets ceased and a few were reassigned to other branches. Remaining targets in the peace movement, coming within paragraph 2(*b*) of the *Act*, are now the responsibility of the Counter-intelligence Branch. A great many investigative resources have been suspended or have been redirected to other targets. Tens of thousands of files have been cleansed, destroyed or segregated.

In early 1987, files held under the "counter-subversion" rubric numbered in the tens of thousands. About 2,400 were active at that time. Among them were files relating to the peace movement. By March, 1988, the number of active files was down to less than 100, of which fewer than half were in any way associated with the peace movement.

The criteria for an approved investigation involving foreign interference in or manipulation of peace groups or individuals have become infinitely more rigorous. The new rules require CSIS to look at targets associated with the peace movement through a keyhole rather than through the door that used to be wide open.

We believe that CSIS has made substantial and praiseworthy progress, albeit tardily, towards limiting its investigative activities to those which are clearly supportable under the mandate laid down by the *CSIS Act*. CSIS asserts that it is now attempting to limit its investigative activities to those persons who are Soviet conduits and who conduct covert activities within Canada on behalf of Moscow or who are witting agents of the Communist Party of the Soviet Union, carrying out Soviet policy initiatives in Canada.

At the direction of the Solicitor General, two explanatory telexes were sent by the Director to all CSIS regions in May and September of 1988 to clarify the essential elements of this much more limited approach. It appears that CSIS management is now making a determined effort to act reasonably as well as to stay strictly within the limits of the *Act*. We have no criticism on that score.

Yet we still have concerns about the practical results obtained from even the present, more limited, program. Our concern is that even though CSIS now looks through a keyhole rather than through an open door, it is still looking into the same room and in that room there are many Canadians who are not "Moscow dupes".

This unavoidable fact of life is compounded by the attitudes of some CSIS investigators who have expressed to us concerns relating to the disappearance of the Counter-subversion Branch. They maintain that the new, much more restrictive, guidelines preclude them from collecting information which they still sincerely believe pertains to threats to the security of Canada. In particular, many CSIS officers believe that the new guidelines could deprive them of the data bank that until now has been used in investigations of security clearances.

This attitude stems in large part from a reluctance to change past practices in place since the Taschereau-Kellock Commission recommendations in 1946, but it is also a product of the lack of precision in the definition of a threat to the security of Canada found in paragraph 2(*b*) of the *CSIS Act*, which we address in Appendix A of the present annual report. This is the paragraph that is the basis for CSIS targeting in the peace movement. As we say in Appendix A, paragraph 2(*b*) is worded imprecisely. But it is also true that neither the Government nor the Service itself have yet made the intellectual effort necessary to clearly define exactly what this paragraph allows CSIS to do or forbids it from doing.

Many investigators still honestly believe that espousing the views of the Soviet Union, particularly if it is done in an apparently covert way, is *automatically* detrimental to Canadian interests and, therefore, targetable. It is by no means self-evident that every policy position taken by the Soviet Union, if adopted, would be detrimental to the interests of Canada. Some Soviet policies, obviously, would be detrimental to Canada. Others, equally obviously, would not.

In the view of these investigators, however, anything that can be construed as reflecting Communist influence is, in itself, dangerous to the security of Canada. They believe that, depending on the shifting goals of Soviet foreign policy, Communists slip in and out of alliances with democratic movements. Even when these alliances appear least threatening, these investigators are convinced that they are only manoeuvres designed to further the goals of their Soviet masters.

It is plain that more effort should be devoted to clarifying the meaning of paragraph 2(*b*) or to amending it if targets are to be limited to those which most Canadians could accept as being entirely reasonable. We make such recommendations in Appendix A.

We are concerned that this mindset on the part of some CSIS investigators may have been reflected in CSIS reports and evaluations which have been sent to other federal agencies.

In our 1987-88 Annual Report and in Chapter 3 of this report we dealt with the need for CSIS to improve its analysis and evaluation capability so as to deal with information in a well informed and intellectually rigorous manner. This requirement certainly applies in particular to its past and current reports on the peace movement. Through the Solicitor General we have urged that an internal CSIS review of current reports on peace groups take place with an objective appraisal of their continuing validity.

Our study raised another issue that has implications reaching beyond the peace movement to embrace the whole CSIS program. Despite the massive reduction in the number of authorized targets (active files) since March, 1988, information is still collected on Canadians who come into contact by accident or design with approved targets. This cannot

be avoided. Information on these Canadians is no longer put on files bearing their names. No files may now be opened by CSIS unless the subject of the file is designated as a target under the new stringent guidelines.

In the paper world of yesterday this would be sufficient. But in the electronic world of today, information gathered on Canadians in the process of investigating approved targets can be extracted from computer data banks at the touch of a few keys. In effect, the modern electronic world allows for the instant retrieval of a complete set of references to persons who are not, and who never were, targets. Although CSIS has some safeguards built into the system, this situation causes us serious concern.

We do not suggest that all this information should be erased from computer files. It is, after all, important to know whom a foreign agent, or a person acting on behalf of a foreign power, is contacting, how often, and why. However, we believe that the Solicitor General should direct CSIS to have its experts develop proposals for programming its computer system to exclude any possibility of information on non-targets being recovered from electronic files except under two specific conditions:

- when the person concerned becomes a target pursuant to the provisions of the *CSIS Act*; or
- when the person requires a security clearance from the government of Canada and, therefore, signs a consent form authorizing CSIS to conduct a full security assessment.

In all other circumstances, information gathered on non-targets should be unconditionally unobtainable by any person. These rules apply to information in the FBI's computer system in the United States. It should be possible to do the same thing in Canada.

Conclusions and Recommendations

Our inquiry has revealed that the Security Service of the RCMP cast far too wide a net with far too small a mesh in an attempt to catch "subversives", including members of the peace movement. It collected a great deal of information with little evaluation or analysis. Because its aim was vague and unfocused, enomous amounts of irrelevant information was accumulated on Canadians.

CSIS, in 1984, made a superficial and ineffective attempt to bring its procedures into line with the *CSIS Act*. At that time, it clearly did not succeed.

Finally, beginning in late 1987, all this started to change. Thousands of files were cleansed or destroyed, human sources were discontinued and the number of approved targets was drastically reduced to fewer than a tenth of the previous number.

But the process needs refinement. It is still true, and will always be unavoidably true, that some information on innocent Canadians will be collected during investigations of approved targets, no matter how few and how rigorously selected. We recommend that special, absolutely watertight, procedures be instituted by CSIS, upon the direction of the Solicitor General, to keep this information from being used except in the particular circumstances described earlier.

We also recommend that a special effort be made by the Government to clearly define what constitutes a "threat to the security of Canada" in the context of the peace movement. Clear guidelines should be provided to CSIS as soon as possible.

6. SCIENCE AND TECHNOLOGY

One of CSIS' responsibilities is to provide intelligence on clandestine, illegal transfers of goods and information to other countries. To the extent that such transfers are carried out by foreign intelligence officers, they can constitute "espionage" under section 2 of the *CSIS Act*.

Our interest as a Committee in the protection of scientific and technological assets is rooted in our ongoing oversight responsibilities. But it quickly became apparent in our inquiries that CSIS could not be assessed in isolation; it is only one of many agencies involved, so we inevitably had to delve into its relationships with other parts of the security intelligence community.

Canada is among the world's most technologically advanced nations. Spending over $7 billion a year on research and development, we have and use state-of-the-art technology in such areas as information processing, food production, the generation and transmission of power, transportation and the development of natural resources. We also benefit from the latest technology developed in friendly countries, notably the United States.

We share our know-how widely. Articles written by Canadian scientists on their latest discoveries are read worldwide. Canadian companies carry out remote sensing projects that help third-world countries exploit their mineral wealth. Canada exchanges students and researchers with many countries.

At the same time, we need to protect key scientific and technological secrets from the agents of foreign countries and from "technobandits"—freebooters, some of them Canadian, who are prepared to smuggle restricted goods out of the country for a quick buck.

In our inquiries we reviewed the system for safeguarding scientific and technological assets in Canada, relying primarily on structured interviews with federal officials involved in this area. We met with people from the Privy Council Office, Revenue Canada (Customs), the Department of External Affairs, the Royal Canadian Mounted Police, the Department of National Defence and Supply and Services Canada as well as with CSIS officials.

A Crowded Field

One of the first discoveries of the inquiry was that there is no central apparatus charged with all aspects of safeguarding Canada's scientific and technological assets, including both the enforcement and the intelligence production functions. What boundaries there are seem to be defined by the departments and agencies involved and COCOM (the Coordinating Committee for Multilateral Export Controls), described below.

Departments in this area function largely through coordinating committees of senior managers—the Intelligence Advisory Committee (IAC), chaired by the Deputy Clerk, Security and Intelligence, and Counsel (PCO), and the Security Advisory Committee (SAC) chaired by the Deputy Solicitor General.

Science and technology matters, like all others considered by the IAC, are first discussed by one of its several sub-committees. These sub-committees, known as Specialized Assessment Review Groups, are divided according to geographic region and thematic concerns.

One of them is devoted to S&T matters, producing reports written and considered by experts from the concerned departments.

The Canadian government "system" for protecting assets is limited to three components:

- Export control.
- The Visitors Panel and visa restrictions.
- Protection of classified facilities.

To some degree, CSIS activities support all three components of this system.

Two basic functions have been identified in the area of science and technology security. There is enforcement, which is largely the domain of Revenue Canada (Customs), the Department of External Affairs and the RCMP. They are responsible for physical protection and investigation.

The second function is intelligence production—estimating the threat to which science and technology assets are subjected so as to allow the appropriate government agencies to identify the goods, knowledge and installations that need protection and so as to assist in the detection of illicit efforts to acquire Canadian secrets. Not only CSIS but almost every government agency with an interest in science and technology gathers information and produces intelligence that could be relevant.

The System

COCOM is the Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, which brings together 16 nations* to limit exports of sensitive goods to certain countries. Canadian exports are regulated under the *Export and Import Permits Act*, administered by the Department of External Affairs. Revenue Canada (Customs) monitors exports. The RCMP and Customs investigate suspected offences.

Exchanges of students and researchers is one way that scientific and technological information crosses international boundaries. Nearly 3,000 students, scientists and delegates came to Canada in the first eight months of 1986 from the Soviet Union and East Bloc nations alone. The Visitors Panel is a committee of deputy ministers whose secretariat vets invitations from government and government-funded bodies to communist bloc students and scientists. The Panel itself is largely inactive.

As for the protection of classified installations, Supply and Services Canada, as well as the Department of National Defence and its Communications Security Establishment, work with industries that carry out classified contracts on behalf of the federal government, setting the security standards that must be met.

* Members are Belgium, Canada, Denmark, France, West Germany, Greece, Italy, Japan, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Turkey, Luxembourg, the United Kingdom and the United States.

CSIS Operations

CSIS plays a role in all the activities we have described. It is a member of the Canadian delegation to COCOM and, with the RCMP and others, it contributes to the data base that Customs uses to monitor exports of sensitive goods. CSIS is advised through Employment and Immigration Canada's visa vetting system as well as by the secretariat of the Visitors Panel when students and researchers from some communist countries apply to come to Canada. It does security checks on employees of private sector firms carrying out secret work for the government.

But its principal activity in this area is to monitor the activities of foreign intelligence officers. Its mandate derives from the definition of "espionage" as a threat to the security of Canada (paragraph 2(*a*) of the *CSIS Act*).

The Threat

No one doubts that strenuous efforts are being made by some countries to close the technological gap, military and non-military, between themselves and countries of the Western alliance. Instances are known in which foreign intelligence officers have approached researchers at facilities where secret work was being done in Canada, and where pressure has been put on immigrants by the authorities in their countries of origin to obtain restricted technical manuals, where attempts have been made to smuggle restricted goods out of the country.

The United States itself, not Canada, is seen as the major target of foreign intelligence agencies that want secret American technology. However, Canada may become a more attractive target as the result of major defence projects such as the Canadian Patrol Frigate project. Then, too, there is Canadian participation in American high tech projects such as the space station program for which Canada is to provide the mobile servicing system.

We saw in our study that the government has access to a great deal of the information that it needs to safeguard the nation's scientific and technological secrets. For example, CSIS has records of every Level II and Level III (formerly known as SECRET or TOP SECRET) security clearance in industry, which allows it to identify installations where SECRET and TOP SECRET work is being done on a federal contract—or, to put it another way, prime espionage targets.

Recommendations

For security reasons, we will not comment publicly on our assessment of the present arrangements for safeguarding Canadian science and technology. This is a high-stakes area where any information is more helpful to foreign governments than it is to Canadians. However, we betray no secrets when we say that the present system can be improved. In April, 1989, we provided a report to the Solicitor General under section 54 of the *CSIS Act*. In the report, we recommended mechanisms for greater coordination over S&T related investigations within the Service, and among participating agencies. We further recommended that CSIS seek from the government a mandate to assign a higher priority

to protection of S&T assets, and if necessary, seek additional resources. Lastly, we suggested that the government strengthen "intelligence analysis, research and policy development" in this area, perhaps by the creation of an organizational entity dedicated solely to these tasks.

7. INSIDE CSIS

The foregoing chapters have dealt with operations. In this chapter we turn to the Service's internal affairs.

Recruitment

After graduating just one class of new Intelligence Officers (IOs) from its Academy in 1988, CSIS made plans for three classes in 1989-90. This is a welcome sign that the Service is now fully committed to the idea that it is not enough to get IOs "off the shelf", as it once seemed to want to do, by recruiting from police forces.

The credentials of the 1988 recruits and those chosen during the year under review for the first class of 1989-90 are impressive. Twenty-one of the 25 hold postgraduate degrees. Among their disciplines are law, political science, business administration, international affairs, philosophy, geography and modern languages. Six know at least one language besides French and English. Ranging in age up to 38, with an average of 30 in 1988 and 28 in the first class of 1989-90, some of the recruits have, as well, valuable experience of life that will enhance their contribution to the Service.

We are also pleased that room is being made at the Academy for "conversions"—that is, people entering the IO category from other jobs within CSIS. Knowing this door to advancement is open is a plus for staff morale.

That being said, we continue to stress the Service's need to recruit from the widest possible public. Relying on unsolicited applications leaves out many talented people who have perhaps never thought of a career in security intelligence. We are pleased that the Service now searches the Public Service Commission's professional inventory as well as its own "in-basket" for potential recruits. CSIS is planning newspaper advertising. We urge that it also join other government agencies and the corporations in sending recruiters to the university campuses.

Equitable Representation

In recruitment among groups that have long been underrepresented in the security intelligence community, the picture is mixed. With respect to people whose first official language is French, Table 2 shows that the Service continues to move in the right direction.

However, the trend is not so clearly encouraging with respect to women. We applauded last year when we learned that the 1988 class was half men, half women. In the first class of 1989-90, not quite a third are women. The Service's stated objective is to have equal or greater representation of women in each class, so we will be watching trends in this area.

Because of the well-known difficulties in assembling relevant statistics, we do not know how many Intelligence Officers are from native and "ethnic" communities. CSIS assures us that "recent initiatives have placed emphasis on the identification of candidates representative of the Canadian mosaic". In this it has our full support because of our belief that CSIS must be representative of the country in order to do its job effectively and sensitively.

Table 2. Composition of Classes at the CSIS Academy						
Year	Sex		First Official Language		Source*	
	Male	Female	English	French	Conversion	Outside
1986	50	17	58	9	14	53
1987	23	4	17	10	7	20
1988	4	8	6	6	3	9
1989**	9	4	6	7	2	11

* "Conversion" refers to recruitment of Intelligence Officers from other positions within CSIS while "outside" refers to recruitment of newcomers to the Service.

** Statistics reported here are for the first of three classes planned in 1989-90; the other two classes remained to be selected at the time of writing.

Source: CSIS

Bilingualism

The composition of the 1988 class and the first class of 1989 at the Academy shows encouraging evidence of a commitment to official bilingualism. All in these classes are bilingual at the B or C levels. None are unilingual or at the basic A level in their second official language.

Looking at official languages programs as a whole, we are pleased with the strides that CSIS has made. There are still weaknesses, of course. For example, as noted by the Commissioner of Official Languages in his latest annual report,* a spate of early retirements brought the proportion of managers whose first official language is French down to 18 per cent in 1988 from 23 per cent.

But—and the Commissioner recognizes this in his report—progress is continuing. The number of employees taking language training doubled from 1987 to 1988, reaching a level of 430. The percentage of bilingual investigators in the Ottawa Region rose to 42 per cent in 1988 from 33 per cent in 1987. A plan has been adopted to give the Ottawa Region office the capacity to operate fully in both languages within three years.

* *From Act to Action: Annual Report 1988*, the Commissioner of Official Languages (Ottawa, 1989), page 132.

It is a hopeful sign that the Commissioner received only 11 complaints against the Service in 1988—a very sharp drop from the 63 recorded in 1987 and the hundreds that sparked our own special study of official languages matters in the Service in 1986-87.

Staff Relations

We noted some positive moves towards better staff relations in 1988-89. One was the launch of an employee newsletter. In addition, wide circulation was given within the Service to a comprehensive Human Resources Management Plan. Both these developments are in the spirit of recommendations we made in *Closing the Gaps*, our special report on official languages and staff relations, issued in 1987. Since problems in staff relations are never entirely resolved we will continue to monitor problems as they are brought to our attention.

Polygraph Testing

Over the years, the Service's use of the polygraph in screening its own personnel has narrowed. By 1986-87, employees already on staff were no longer tested, even voluntarily. Then the "lifestyle" questions were dropped, so new applicants for Intelligence Officer positions are now tested only on "loyalty".

But the polygraph is still a long way from where we would like to see it—on the scrap heap. After continuing reviews of the available literature, we continue to oppose the use of polygraph testing as a tool in security screening, essentially because we do not think the acknowledged one-in-10 error rate is acceptable in light of the damage a negative result can do to individual reputations and careers.

We note that Prime Minister Thatcher announced on December 8, 1988, that the United Kingdom would not use the polygraph in security screening. She cited a study commissioned by her Government, which found "that the polygraph is probably incapable of achieving a high level of accuracy and reliability when used for screening purposes and, moreover, that individuals trained in the use of countermeasures would have a good chance of escaping detection".

Here in Canada, 1988-89 was a year of much activity but little action in government-wide consideration of the polygraph issue. Polygraph policy was discussed repeatedly but no final decisions were reached. It is now in the hands of the Security Advisory Committee (SAC), a subcommittee of the Interdepartmental Committee on Security and Intelligence. SAC has given a working group a mandate to draft standards covering who should be tested and how and what protections should be provided for individual rights.

Meanwhile, it has been agreed at the highest level of officials that the CSIS polygraph program should continue as a pilot project. This is the same language that was being used two years ago; we were told then that the polygraph program was a "pilot project". In the absence of any terms of reference for an objective study and of a methodology for evaluating results, our conclusion then was that CSIS was just trying to disguise its usual program by dressing it up in a lab coat. This time there are some signs that the Service

intends to collect and evaluate data in a serious way. Preliminary steps have been taken to engage an outside consultant to make a report in the next year. The use of an independent consultant could help reassure skeptics that the study is thorough and objective.

We stand by the recommendation we first made in our 1985-86 Annual Report and have repeated ever since: "that the use of polygraph examinations for employment and security clearance screening stop, at least until a thorough and objective study has been carried out and the Solicitor General and the Government have been able to reach conclusions about whether the use of such methods is compatible with the values of a free and democratic society".

Accommodations

With the move of the Montreal Region office at the end of 1988-89 into more efficient quarters of its own, separate from the RCMP's, the next priority is construction of a proper Headquarters building in Ottawa. Five years after the Service was created, Headquarters are still scattered over a number of buildings in Ottawa, adding to the difficulties that any large and complex organization faces at the best of times with internal communications. We are informed that a site has been chosen, architects selected and funds committed. We encourage the Government to proceed as quickly as possible with a good functional building.

Public Relations

We believe that CSIS deserves the respect of Canadians for the important work that it does. We have commented often on the difficult public relations problem that CSIS faces, unable for national security reasons to say much about its successes and faced with an array of critics, both official critics like ourselves and unofficial ones, at every sign of a problem.

So we are glad to see that the Director of CSIS is accepting a higher profile, meeting with the editorial boards of major newspapers and making some public appearances. We believe that the better CSIS is known, the more it will gain the respect that it needs to help it recruit the best and to secure the cooperation of Canadians in its important work.

8. COMPLAINTS

The last six chapters have dealt with our oversight role. Our other role is the investigation and hearing of complaints, and we now turn to it. Complaints can be broken down into two categories. First there are complaints about the denial of security clearances. This covers federal government employment and contracts under section 42 of the *CSIS Act*, immigration under sections 39 and 81 of the *Immigration Act, 1976*, and citizenship applications under section 19 of the *Citizenship Act*. Second, there are complaints that anyone can make under section 41 of the *CSIS Act* "with respect to any act or thing done by the Service" except those that can be dealt with under the staff grievance procedure.

In Chart 1 (page 48) we briefly sketch the process for section 41 complaints and in Chart 2 (page 49) the process for complaints about security clearances. There are a few significant differences. We always hold formal hearings on complaints about security clearances, but hearings are often dispensed with in section 41 complaints—when the facts emerge clearly from interviews with the people involved and the relevant documents. In addition, complainants cannot come to us under section 41 until they have taken up the matter with the Director of the Service.

The question of whether departments have the power to reject a SIRC recommendation on a security clearance under section 42 is still before the Federal Court of Appeal, in the Thomson case. Our view is that the *CSIS Act* should be amended to make SIRC recommendations binding. We also believe that where substantive rights are at stake, SIRC recommendations on section 41 complaints should be subject to judicial review by the Federal Court of Appeal. Both these points are discussed in Appendix A.

Complaints in 1988-89

We took in 55 new complaints in 1988-89, up from 38 in the previous year. While the number of citizenship and immigration reports fell to zero from one and two respectively in 1987-88, complaints under section 41 rose sharply to 44 from 34 and complaints about security clearances jumped to 11 from one in 1987-88.

The Department of National Defence accounts for nine of the new complaints about clearances. A large proportion of the new complaints under section 41 are about delays—six to 12 months in many cases and sometimes more—in immigration and citizenship proceedings. We can say that CSIS is not generally responsible for these delays. The Service's role in vetting citizenship applications is minimal in any case. Nor have we found unreasonable delays by CSIS in security checks on people coming into Canada although, as we note in Chapter 3 above, when checks with foreign services are required the Service is unable to control the timing.

We closed 44 cases in 1988-89. There were formal, written decisions in 14, and case histories can be found in Appendix D. In 30 cases there was no need for formal investigation and hearing because the issues raised were clearly beyond our jurisdiction or the complainants had not provided a strong enough factual base for us to conduct a full investigation.

Table 3. The Complaints Record, 1988-1989*				
	New complaints	Carried over from 1987-88	Closed in 1988-89	Carried over to 1989-90
Security clearances	11	1	6	6
CSIS	2	0	0	2
DND	9	1	6	4
Citizenship	0	4	1	3
Immigration	0	4	3	1
Section 41	44	4	34	14
Total	55	13	44	24

* This table covers the period to the end of June, 1989

CSIS Presentations

In security clearance cases, CSIS presentations at our hearings were far better in 1988-89 than ever before. The Service is involving its Legal Branch much more in the preparation of evidence and argument, so we are hearing fewer guesses and assumptions and more hard facts and logic.

We have also found it easier to come to agreements with CSIS on the amount of information that can be released to complainants. Our policy, based on sections 46 and 48 of the *CSIS Act*, is to let complainants know as much as possible about the evidence so they can attempt to meet the cases against them, but at the same time to protect national security. In past annual reports we have complained that CSIS was excessively secretive. We cannot, of course, promise that the Committee will never make the same complaint again. But we want to record that in 1988-89, at least, we have no occasion to.

Defence Department Clearances

Hearings during 1988-89 renewed concerns we have expressed before about the way the Department of National Defence (DND) carries out security clearance investigations and responds to complaints brought to us when clearances are denied.

DND is sometimes still too prone to act on unsubstantiated statements and half-truths. The facts uncovered in clearance investigations are often cast in the worst possible light. In one case, when a complainant asked a sergeant what he could do to improve the report on his security clearance, it was assumed that a bribe was being offered. We think this was a far-fetched inference.

Furthermore, the Department does not seem to recognize that people mature. Many young men and women find in the Forces a sturdy framework for well-ordered lives and productive careers. It seems unreasonable in these cases when they are denied security clearances because of youthful indiscretions that they have left behind. An example can be found in the case summaries in Appendix D (number 4).

It is a commonplace in the military that "the welfare of the rank and file comes first", but this was not always apparent at our hearings. It is dismaying to see a young member of the Forces at one of our hearings, unable to afford counsel, matching wits with the best that the Forces' legal and security machine can muster.

We have been urging since 1986 that departments ensure that their employees have appropriate assistance at our hearings. DND has taken no action, and we again urge it to act on our suggestion. Denial of a security clearance has most of the implications of conviction by a court martial in terms of future prospects. For this reason, we believe that the Judge Advocate should assign an officer to assist the complainant, just as must happen at courts martial.

Chart 1: Complaints Process under Section 41 of the CSIS Act

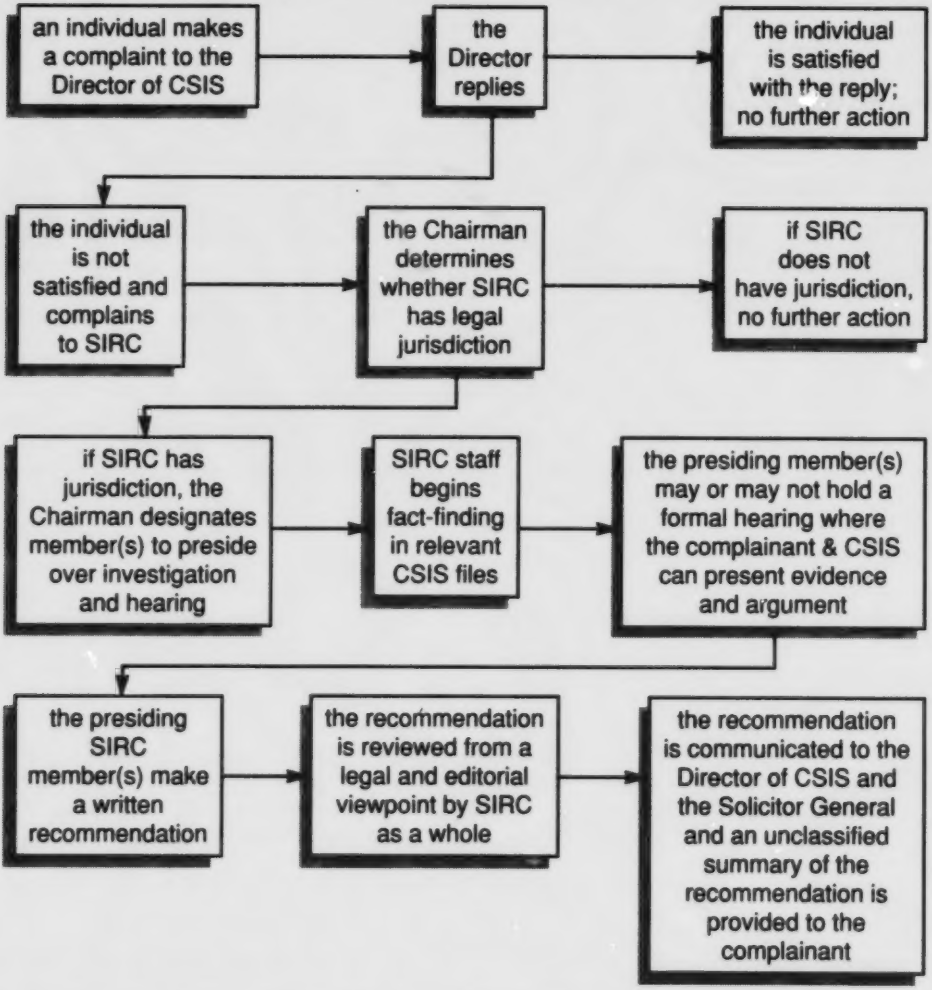
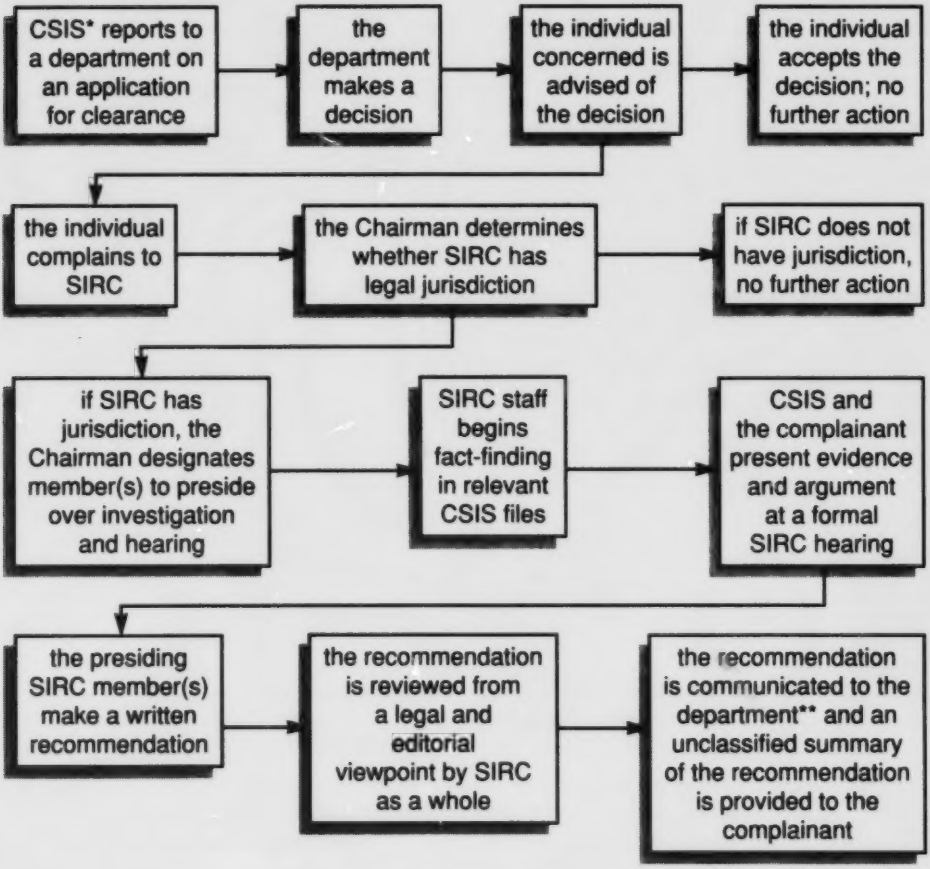


Chart 2: Process for Dealing With Complaints Respecting Security Clearances



* Complaints about Department of National Defence and RCMP clearances follow essentially the same process.

** As noted in the text, whether a SIRC recommendation can be rejected is being considered by the Federal Court of Appeal and we recommend that these recommendations be binding.

9. INSIDE SIRC

This chapter reviews activities that fall outside our core mandate of oversight and the investigation and hearing of complaints. Some are routine—matters of internal administration. Others involve our responsibility, within the boundaries set by national security considerations, to give Parliament and the public a window on security intelligence in Canada and to foster informed debate of security intelligence issues.

Reporting to Parliament

We appeared before the Standing Committee of the House of Commons on Justice and Solicitor General on April 14, 1988, at the very beginning of the year under review, to answer questions on our Annual Report for 1986-87.

Because of the autumn 1988 election campaign, our 1987-88 Annual Report was not tabled in Parliament until December 13, 1988 (although it was, of course, in the hands of the then Solicitor General by September 30, as required by the *CSIS Act*). Following the close of the 1988-89 fiscal year, we appeared before the Standing Committee on Justice and Solicitor General on May 30, 1989, to answer questions on our 1987-88 Annual Report and on our 1989-90 spending estimates.

We also held meetings in May, 1989, with the chairman of that Committee and with opposition party representatives on that Committee to discuss proposed arrangements for the five-year review of the *Act*.

Outreach

While Parliament is our principal audience, we address other publics as well. Through frequent contacts with the media and in speaking engagements, we try to make sure the *CSIS Act* and our role are well understood. Among speaking engagements:

- Ronald G. Atkey, the Chairman, participated in the 1989 Cambridge Lectures, sponsored by the Canadian Institute for Advanced Legal Studies, presenting a paper on the limitations that national security can place on freedom of expression.
- Mr. Atkey was a panelist when Phillip Knightley, author of *The Second Oldest Profession* and other works on security intelligence, was the guest of the Habourfront Authors Series in Toronto in the spring of 1989.
- Jean Jacques Blais addressed the 1988 annual conference of the Canadian Association for Security and Intelligence Studies (CASIS) on "The Political Accountability of Intelligence Agencies—Canada".
- Paule Gauthier addressed the 1988 Ditchley Foundation conference in England on "Oversight—the Canadian Experience". Mr. Atkey also took part in the discussions at the Ditchley Foundation conference.
- Saul M. Cherniack addressed the annual conference of the Canadian Rights and Liberties Federation in Regina on SIRC's role.

Like many others, we were also preoccupied in 1988-89 with preparations for the five-year review of the *Act*, due to begin in the second half of 1989. A number of scholars and lawyers generously—we paid no fees—responded to our invitation to meet with us in a seminar to help us fine-tune our thinking. They are listed in Appendix E. We want to say publicly what we have already told them privately—that we are very grateful for their help.

During 1988-89 we also made a commitment to help fund a CASIS conference in September, 1989, on the five-year review process.

The proceedings of a February, 1988, conference on "Advocacy, Protest and Dissent"—held at Queen's University and sponsored jointly by us and the Office of the Inspector General—have now been published.*

Administration

Our 1988-89 budget is set out in Table 4.

Table 4. SIRC Budget 1988-1989

Personnel		**$640,000**
Salaries and wages	$554,000	
Contributions to employee benefit plans	$86,000	
Goods and services		**$657,000**
Professional and special services	$503,000	
Other	$154,000	
Total operating expenditures		$1,297,000
Capital expenditures		$9,000
TOTAL		$1,306,000

Source: 1989-90 Estimates, Part III, figure 5

Our staff numbered 13 in 1988-89. It is headed by the executive secretary who directs day-to-day operations. Other members of the staff were the research director, two research officers and a research assistant, a senior complaints officer, an executive assistant who supports both the research and complaints functions, an administration officer who is also registrar of our investigations and hearings and coordinates our responsibilities under the *Access to Information Act* and *Privacy Act*, a records officer, a records clerk and two secretaries. One secretarial position was vacant at year's end.

* *Dissent and the State*, C.E.S. Franks, ed. (Oxford University Press, 1989).

As the year came to a close, we were making plans for a reorganization of the research branch, with a senior research officer assigned to counter-intelligence operations and a senior research officer assigned to counter-terrorism operations, both reporting directly to the executive secretary. The staff directory in Appendix F reflects the new scheme.

APPENDIX A

Amending the Act

A special eight-member committee of the House of Commons under the chairmanship of Blaine Thacker, M.P., has now been established to review the *CSIS Act* and also the *Security Offences Act*. The mandate of this all-party committee is very comprehensive. Through our proposals for amendments and our appearance before the committee we hope to contribute to its deliberations.

SIRC is Parliament's "watchdog" committee. In this appendix* we specify those areas of the *CSIS Act* which we think could be improved. Some of our suggestions have already been mentioned in last year's Annual Report. But this year we make specific recommendations for Parliamentary consideration.

Generally, we believe that the *CSIS Act* has worked quite well. Under its authority, the new security intelligence agency came into being in July, 1984. As we said in our 1987-88 Annual Report, we continue to believe that the appropriate model for Canada is the following:

> A civilian agency whose mandate is spelled out in law rather than by executive order, with clear political and judicial control, and with independent review.

That is, of course, exactly what the *CSIS Act* was designed to create. The following suggestions are meant to improve the working of the *Act*, not to modify its basic design.

The CSIS Mandate: "Threats to the Security of Canada"

Everything in the *CSIS Act* turns on the definition of "threats to the security of Canada" contained in section 2. During our term, we have become concerned about the scope and the wording of this provision.

Threats to the Security of Canada: paragraph 2(d) (Domestic Subversion)

In testimony to the Justice and Solicitor General Committee on December 17, 1987, the Chairman of SIRC, Ronald G. Atkey, speaking on our behalf, stated that the so-called counter-subversion mandate in paragraph 2(*d*) of the *CSIS Act* applied "regardless of how unlikely [the activities in question] are to lead to violent revolution". He added that "most of the investigations carried out by the [then] counter-subversion branch were authorized either because of the suspected involvement of hostile foreign intelligence services or because of a danger of politically motivated violence". In urging that the Counter-subversion Branch be disbanded, he indicated that the problem was one of proportionality.

With the closing of this branch, and the decision of the Solicitor General that active investigations in the field of counter-subversion would require his personal authorization, we believe that it is now time to urge that this part of the mandate be reassessed. It is our conclusion, in light of the evolving experience with paragraph 2(*d*), that it should now be repealed. Such a repeal would, of course, involve repeal of paragraph 21(5)(*a*), which

* The substance of this appendix is reprinted from *Amending the CSIS Act*, the summary of proposals we prepared for use by the special committee and by others who intend to contribute to its work. We include it here for the convenience of readers of the Annual Report.

deals with paragraph 2(*d*) warrants, as a consequence. We realise that there can be a real threat to security posed in any democracy from domestic sources. But we believe that other parts of the mandate offer adequate protection to the security of Canada.

Additionally:

a) The present *CSIS Act* already distinguishes between paragraph 2(*d*) and other aspects of the mandate in providing a maximum time period of 60 days for judicial warrants granted under authority of this provision (paragraph 21(5)(*a*)). Therefore, the *Act* already recognizes that activities under paragraph 2(*d*) require special restrictions.

b) In our 1986–87 Annual Report (page 36), we noted that in counter–subversion, groups are targeted most often under the criteria of undue foreign influence or politically motivated violence. These fears are the concerns of other paragraphs in the section 2 mandate.

c) In 1987, the Solicitor General announced that the Counter-subversion Branch would be disbanded and that any retained files were to be transferred to the operational branches of the Service addressing the concerns noted in paragraph (*b*).

d) We note that last year there were no groups that were subject to investigation solely under paragraph 2(*d*) (1987–88 Annual Report, page 13).

e) The counter–subversion mandate has probably been criticized more than any other provision in the *CSIS Act*.

1. *We recommend*, therefore, that paragraphs 2(*d*) and 21(5)(*a*) be repealed.

Threats to the Security of Canada: paragraph 2(b) (Foreign Influenced Activities)

Paragraph 2(*b*) of the *CSIS Act* defines the following threat to the security of Canada:

> foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person.

Before any activities fall within that definition, certain key characteristics must be present, four in Group A and four in Group B. They must be:

Group A

- foreign influenced;
- within or relating to Canada;
- clandestine *or* deceptive; and
- detrimental to the interests of Canada; or

Group B

- foreign influenced;

- within or relating to Canada;
- detrimental to the interests of Canada; and
- involve a threat to any person.

These requirements are conjunctive: all of them in Group A or Group B must be met before the Service can get involved. A final requirement must also be met, although it is expressed in the negative. As with the threats defined in paragraphs 2(*a*), (*c*), and (*d*), the Service can get involved with any "foreign influenced activities" that include "lawful advocacy, protest, or dissent" only if they are carried on in conjunction with any of the activities referred to in paragraphs (*a*) to (*d*). The key requirements listed above that help define the mandate of the Service are most ambiguous. They are not found in other Canadian legislation, and their use in the *ASIO Act* of Australia has also given rise to considerable controversy. We have had a great deal of experience with the mandate presently contained in paragraph 2(*b*), and we have concluded that it should be revised. The key requirements will be addressed in order.

Foreign Influenced. The phrase "foreign influenced" would cover foreign interest groups, political organizations, individuals, associations and corporations: any such groups or individuals are arguably "foreign" simply because they are not Canadian. The verb "influenced" was used rather than the narrower "directed" employed in the Cabinet Directive defining the mandate of the Security Service of the RCMP.

Within or Relating to Canada. At present, whether the activities are actually carried on in Canada, are directed from Canada, or are conducted or directed outside Canada, they need only be said to be "related" to Canada for the Service to satisfy the second requirement in paragraph 2(*b*). There are no criteria set out in the *Act* to help determine how much any particular activity must "relate" to Canada before CSIS can take jurisdiction. So long as there is some "reasonable connection" between the activity in question and Canada or its interests, this part of the requirement will be too easily met.

Clandestine or Deceptive. The basic notion of this characteristic relates to secrecy, concealment or threat. The precise meaning of the term "clandestine" is uncertain. It may connote an element of underhandedness or *male fides*, but some dictionary definitions would support an interpretation that merely "secret" activities may be "clandestine". To avoid any uncertainty, we propose that the term "clandestine" be repealed and replaced with a word like "surreptitious", which more clearly connotes some element of underhanded behaviour. The meaning of "deceptive" is clear; it seems to connote dishonesty in the sense that the person who is deceiving knows what he is doing or saying is false or intends to mislead by such falsehood. Where a foreign power "surreptitiously" or "deceptively" intrudes into Canadian national activities, the interference may be every bit as objectionable as espionage. The Service should be amply equipped to address this kind of interference in our national affairs.

Detrimental to the Interests of Canada. The most problematic part of paragraph 2(*b*) is the phrase "detrimental to the interests of Canada". It is not found in any other Canadian enactment. It is almost wholly subjective: no criteria are provided to offer any standard for determining what is "detrimental". Although it is true that Canadian statutes routinely employ such phrases as "the national interest" or "the public interest", such formulations

are deliberately used by Parliament when it wishes to confer maximum discretion upon some decision-maker. But this is hardly the kind of broad discretion that Parliament wished to grant to a security service which was required to maintain the principle of a "delicate balance" between the need to acquire information and an individual's right to privacy. The recent national debate on the merits of the Free Trade Agreement illustrates that even well-intentioned, patriotic citizens can differ strongly on what is in "the interests of Canada". We propose that the phrase "detrimental to the interests of Canada" be defined in the *Act*.

Involve a Threat to Any Person. There are fewer difficulties with this phrase, connoting as it does a genuine fear or apprehension of physical or psychological violence. Therefore, we propose only that the term "threat" be modified by an adjective like "serious". This was the step taken by Parliament in response to similar concerns voiced in the context of the mandate contained in paragraph 2(*c*), relating to politically motivated violence.

> 2. *We recommend* that paragraph 2(*b*) of the *CSIS Act* be repealed and replaced by the following:
>
> "foreign directed activities within or directly relating to Canada that are surreptitious or deceptive and that are detrimental to the interests of Canada or involve a serious threat to any person".

Although this formulation of paragraph 2(*b*) is narrower, we believe that it will provide an adequate mandate for the Service. There is no attempt to limit the mandate to interference by "unfriendly nations" only. Nor does this formulation require that the interference occur in Canada—activities occurring in our embassies abroad would be covered, for example, so long as they are "directly" related to Canada. There is an implicit recognition in the proposal that foreign states may act through ostensible business organizations; consequently, the mandate would not be limited to actions conducted by foreign governments.

"Unwitting" agents of influence, if such agents in fact exist, could not be targeted by the Service under this paragraph. However, foreigners who attempt to "direct" such interference would clearly be subject to CSIS scrutiny. The addition of the modifier "serious" to threat is designed to limit the definition while still recognizing that the threat could occur either in Canada or abroad (such as a threat to a relative in one's homeland).

We believe most emphatically that the phrase "lawful advocacy, protest or dissent" must continue to limit this aspect of the Service's mandate as well as the entire definition of "threats to the security of Canada".

> 3. *We also recommend* that as precise a definition as possible of "detrimental to the interests of Canada" be included in the amended *CSIS Act*.

Drafting legal definitions is an arcane art and so we will not attempt to suggest a precise definition of the phrase "detrimental to the interests of Canada". We will, however, offer wording which could form the basis for discussion by individuals representing all points of view during the forthcoming Parliamentary hearings, as follows:

> "detrimental to the interests of Canada" means activities which are foreign directed, are surreptitious or deceptive, and are directed toward:
>
> a) diminishing the sovereignty or territorial integrity of Canada,

b) weakening Canada's military defences,

c) harming Canada's international relations with any nation or organization,

d) seriously endangering the lives, health or safety of Canadians,

e) obtaining, illegally, or without proper authorization, any information or thing classified in the national interest by the Government of Canada, or

f) the bribery, coercion, or corruption of Canadians in respect of activities falling within paragraphs *a*), *b*), *c*), *d*) or *e*).

Overcoming Isolation

We note that the Independent Advisory Team which investigated the Service in 1987 (the Osbaldeston Committee) recommended that "the career paths of CSIS staff should provide for movement within both the security intelligence community and the public service" (page 17).

We believe that the Service's Analysis and Production Branch in particular would profit considerably if public servants from elsewhere in government, academics, or others with special expertise, could work with it. CSIS officers engaged in analysis and assessment also benefit by their ability to work in related agencies of government or universities.

Although we recognize that there would be a cost incurred in acquiring the extensive security clearances required by those who would rotate through the Service, we believe that the benefits would far outweigh the costs. CSIS believes that it already has the capacity to institute staff exchanges with the public service.

4. However, for greater certainty, *we recommend* that the *CSIS Act* be amended specifically to provide for the rotations by public servants and others with special qualifications through CSIS, subject to provisions that would safeguard the identity of employees engaged in the covert operational activities of the Service.

Grievance Procedures

Under the *CSIS Act*, SIRC cannot deal with complaints that are subject to grievance procedures set out in the *CSIS Act* or the *Public Service Staff Relations Act*. The *CSIS Act* contemplates that grievances might be adjudicated by members of the Public Service Staff Relations Board (PSSRB). In some cases, for example those involving salary matters and the like, SIRC would have little interest or particular competence in a dispute before the PSSRB. However, in many other situations, SIRC might be vitally interested. For example, a grievance involving alleged insubordination could arise if a member of the Service were to disagree strongly with how the Service was complying with a ministerial direction in a sensitive area.

5. Therefore, *we recommend* that CSIS be required to give timely notice to SIRC in advance of all grievance hearings that are conducted pursuant to subsection 8(3) of the *CSIS Act*.

SIRC should be entitled to be briefed in advance by the Service and to attend any grievance hearing. In this way, SIRC may better determine whether issues arising in a labour relations context merit independent investigation in the discharge of SIRC's separate responsibilities.

Warrants

The *CSIS Act* does not give SIRC any specific authority with respect to warrants. However, we have reported on warrants pursuant to our general duty to ensure that there is no "unreasonable or unnecessary use by the Service of any of its powers" (section 40) and our responsibility to "compile and analyze statistics on the operational activities of the Service" (subparagraph 38(*a*)(vii)).

In testimony to the Justice and Solicitor General Committee on November 20, 1986, Mr. Atkey discussed the fact that there was less statistical information concerning warrants available under the *CSIS Act* than had been available under the *Official Secrets Act*. He indicated his belief that parliamentarians are entitled to more of such information. Another member of the Committee, Jean Jacques Blais, noted that since it was the role of the Committee to review warrant affidavits and their concordance with the materials upon which they were based, SIRC will be in a position, eventually, to give broad assurances to Canadians that the *Act* is being followed. In our three most recent Annual Reports (1985–86, page 18–19; 1986–87, page 11, and 1987–88, pages 19 and 59) we have expressed our concerns about this matter.

Under the *Official Secrets Act*, generally, each warrant authorized only one covert technique against only one target, whereas one warrant under the *CSIS Act* can authorize the use of many powers against many targets. We do not think that aggregate warrant statistics under the present legislation are very helpful. Serious concerns about Canadians' privacy rights under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* prompt the following recommendation.

> 6. *We recommend* that the *Act* be amended to provide specifically that SIRC have the responsibility to compile and analyze warrant statistics and that SIRC be required to publish annually statistics containing the number of Canadian citizens or landed immigrants who have been affected by surveillance powers granted to the Service under judicial warrants.

We have often raised the issue of emergency warrants (1985–86 Annual Report, page 44; 1986–87 Annual Report, page 12; 1987–88 Annual Report, page 57). The elaborate procedures for obtaining a warrant that are currently in place offer important safeguards. But we are concerned that it might take too long in an emergency to obtain a warrant if the regular procedures are followed. Under the *Official Secrets Act*, warrants could be obtained within about three hours.

> 7. *We recommend* that section 21 of the *CSIS Act* be amended so as to permit the Director of the Service, with the agreement of the Solicitor General in each case, to issue a short–term, non–renewable warrant that would require an application to the Federal Court within 96 hours. There should also be the stipulation that SIRC must be notified within one week of the application.

Still in the area of warrants, we have also raised the issue of solicitor–client communications (1986–87 Annual Report, pages 19-20; 1987–88 Annual Report, page 58). Such communications are being protected by warrant conditions prohibiting interception of communications at the office or residence of the lawyer, or at any other place normally used by the lawyer to consult with clients. Furthermore, the interception of calls between a target and his or her lawyer are limited to calls that the Director or a regional director general have determined relate to the threat specified in the warrant.

We are pleased that such conditions are routinely included in warrants, but would prefer that such safeguards be enshrined in legislation. The *Criminal Code*, for example, explicitly protects solicitor-client communications. Of course, we recognize that terrorists or other groups whose activities constitute threats to the security of Canada may include lawyers in their number. Our concern is limited to communications with lawyers that fall clearly within the solicitor-client description. Our proposals would pertain solely to lawyers who are acting in their capacity as legal counsel.

8. *We recommend* that a section be added to Part II of the *CSIS Act* to provide statutory protection to solicitor–client communications.

9. Further, *we recommend* that another section be added to Part II of the *CSIS Act* listing warrant limitations that shall be considered by Federal Court judges.

Devil's Advocate (Amicus Curiae)

Since 1987, a Department of Justice lawyer, responsible to the Deputy Solicitor General, has appeared at the Warrant Review Committee as "devil's advocate".* But this official is exercising a more limited mandate than we intended when we first proposed a devil's advocate, in our 1986-87 Annual Report (page 9).

At present, the devil's advocate does no more than ensure that the information CSIS intends to cite in a warrant application is accurate. We had in mind, rather, someone who would challenge the need for a warrant at all—someone to make the case that the proposed target (who does not, of course, even know a warrant is being sought) might make.

We are also concerned about the location of the devil's advocate's intervention in the process. Sitting on the Service's internal Warrant Review Committee, the devil's advocate can too easily be perceived as a mere token at best, an insider at worst. We believe that the devil's advocate should appear before the Federal Court itself.

Therefore, although the warrant application system seems to be working much better than before, we believe that considerations involving the appearance as well as the substance of natural justice prompt reform in this context.

10. *We recommend* that Part II of the *CSIS Act* be amended to add a section requiring that a "devil's advocate", appointed by the Court, appear at each Federal Court hearing at which a judicial warrant is sought.

* By devil's advocate we mean an official appointed to argue a point of view, with which he or she may or may not personally agree, for the purpose of ensuring that all aspects of a matter are fully considered.

11. *We further recommend* that where possible this lawyer not be a government lawyer, but be drawn from a list of security–cleared outside counsel.

For example, SIRC has a roster of such lawyers (see Appendix B of this Report). To avoid any conflicts of interest, these lawyers could be appointed in alphabetical order or on some other random basis. The total number of new warrants and renewed warrants each year has fallen significantly, so this practice would not appear to represent a serious drain on resources.

Cabinet Decisions

Our current inability to see Cabinet decisions that affect CSIS has proved to be a problem in one instance we know of. During 1988-89, we were refused access to the Service's Multi-Year Operational Plan (MYOP) because it is prepared for submission to Treasury Board, a committee of Cabinet. In this instance, a compromise was reached: while the MYOP document itself was withheld, we were given the information it contains.

We have received assurances from the Ministry of the Solicitor General that cabinet decisions will be re-written and passed to CSIS as ministerial direction, which we automatically receive pursuant to subsection 6(2) of the *CSIS Act*. However, we have no way of knowing whether this procedure is foolproof or whether future Solicitors General would agree to continue the practice.

As we stated in our 1987-88 Annual Report, those of us who have been members of cabinets cannot understand why the statute would preclude the Committee from seeing cabinet decisions relating to CSIS operations. In our view, current arrangements create unnecessary public suspicion.

We recognize, of course, that we should not have access to records which would reveal the cabinet's decision making process. However, cabinet decisions are the executive authority used by all departments and agencies to justify their activities. It is essential that SIRC have access to cabinet documents directed or related to CSIS if it is to be in a position to review CSIS' performance of its duties and functions. Therefore, we believe that any cabinet decisions in CSIS' possession which relate to its duties, functions, or resources should be available to the Committee. Similarly, any memoranda to cabinet prepared by or about the Service should be available. Obviously, members of the Review Committee would be enjoined from revealing the content of confidences of cabinet to third parties; they are Privy Councillors and are bound by the same oath as are all past and present members of cabinet.

12. *We recommend* that subsection 39(3) of the *CSIS Act* be repealed, thereby permitting the Security Intelligence Review Committee to have access to all information under the control of the Service, regardless of its source.

Parliament might also consider amending subsection 31(2) so as to allow the Inspector General access to all information under the control of the Service, including confidences of cabinet.

Financial Review

In the past, the Auditor General audited the Security Service of the RCMP and, since he has a responsibility to verify how all money derived from the Consolidated Revenue Fund is spent, he has a statutory duty to audit CSIS as well. His auditors all have the requisite degree of security clearance to do the job. Now that the recommendations of the Osbaldeston Committee have been implemented, we think that it would be timely for a system audit of the Service to be conducted. We think it highly desirable for the Committee to have an element of responsibility for such an audit, given its understanding of the operational aspects of the Service's mandate.

Under section 38 of the *CSIS Act*, no specific authority is conferred upon SIRC to assess the Service's financial performance; however, the Committee may "review generally the performance by the Service of its duties and functions". The Committee believes that this power is technically sufficient to enable it to assess the Service's financial management.

> 13. Nevertheless, and out of an abundance of caution, *we recommend* that a sub–paragraph be added to section 38 of the *Act* to indicate clearly that the Security Intelligence Review Committee has the authority to undertake financial reviews of the Service in cooperation with the Auditor General.

"Whistleblowers"

Many governments have recently attempted to remove potential obstacles to public officials who wish to expose activities that they think are wrong. There is a so–called "Whistleblowers' Protection Act" in the United States (*Civil Service Reform Act*, 1978, 5 U.S.C. s.7701 *et seq.*). Similar reform is proposed in Ontario, and protection for "whistleblowers" is found in such recent federal legislation as the *Canadian Environmental Protection Act* (s.58(4) of that *Act*, being S.C. 1988, c.22). As we noted in our 1987–88 Annual Report (page 59), in the United Kingdom, a special official takes "leaks" from members of MI5, who are not required to identify themselves.

Under the *CSIS Act*, there is no protection from disciplinary measures provided to employees of the Service who expose perceived wrongdoing to the Committee. Indeed, complainants must first make their concerns known to the Director, who may be precisely the person that the employee wishes to avoid.

> 14. Accordingly, *we recommend* that the *CSIS Act* be amended by adding subsection (3) to section 41 to guarantee anonymity to CSIS employees who complain to SIRC, and to guarantee that if such complainants are eventually identified, they will not face any disciplinary measures solely by reason of making such complaints.

Complaints Hearings

Under the *CSIS Act*, SIRC hearings must be conducted in private. Under subsection 48(2) of the *Act*, no one is entitled as of right to be present when representations are made to the Committee by any other person. In 1985, the Committee adopted quite elaborate rules of procedure in relation to the investigation of complaints made to it. Separate procedures have been prepared for complaints involving the denial of security clearances in

employment, and in immigration and citizenship matters. These procedures were adopted by the Committee pursuant to its right to do so under subsection 39(1) of the *Act*. The extensive procedural safeguards that the Committee has generated and distributed to the public are in marked contrast to the often abbreviated process that applies, for example, before a deputy head of a government institution reaches a decision to deny a security clearance. SIRC's investigations typically are very extensive and the hearing that is often held usually resembles a formal adjudication held by an administrative tribunal exercising quasi–judicial powers.

When public knowledge of evidence about to be adduced might be injurious to national security, perhaps because it would reveal sources or otherwise constitute a "threat to the security of Canada", complainants and their counsel are excluded while the evidence is heard by the Committee. There have been several challenges initiated in the Federal Court questioning the Committee's procedures in hearing complaints. So far, none of these challenges has succeeded and SIRC's rules of procedures and underlying practices have "passed muster" when measured against the *Charter of Rights and Freedoms* and the requirements of procedural fairness. Obviously, SIRC must abide by the outcome of any litigation that is not yet completed.

In oral hearings, it is in the discretion of the member hearing the case to determine whether or not a party should be excluded while testimony is given by another party. SIRC has evolved a procedure by which the counsel and the excluded party (usually the complainant) are then brought back into the room and given the gist of the evidence, without disclosing the national security information. They are then allowed to ask questions, and, where possible, cross–examine, on the basis of this summary.

We believe that the role now played by counsel to the Committee under our rules of procedure has proven to be quite fair and effective in this context. During complaint hearings when parties are excluded, Committee counsel is specifically instructed to ask Service witnesses the kinds of questions that one would expect the complainant's counsel to ask and to cross–examine with equal vigour. The summary of evidence that is later provided to the excluded party is usually negotiated by counsel for CSIS and SIRC under the supervision of the presiding member. What flows to complainants and their counsel is sufficient information to enable them to be as fully informed as possible of the case against them.

Only one problem has arisen with the present wording of the *Act* respecting investigations. Subsection 48(2) states:

> 48(2) In the course of an investigation of a complaint under this Part by the Review Committee, the complainant, deputy head concerned and the Director shall be given an opportunity to make representations to the Review Committee, to present evidence and to be heard personally or by counsel, but no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made to the Review Committee by any other person.

It has been asserted that since the subsection can be read as denying access to "representations" only, it does not deny access to the presentation of evidence or the personal appearance by any other person. Such an interpretation, if upheld by the courts, would make Committee investigations dealing with classified national security matters all but impossible.

We do not believe that this assertion is well-founded. However, it would be useful to reword subsection 48(2) to clarify its intent.

> 15. *We recommend*, therefore, that the words "evidence adduced, or statements made" be added to subsection 48(2) so that it provides:
>
> ... but no one is entitled as of right to be present during, to have access to or to comment on representations made, evidence adduced, or statements made to the Review Committee by any other person.

Security Clearances

Without a security clearance, many employment opportunities—both in the public and private sectors—are effectively lost. The *CSIS Act* allows only some affected persons to complain to the Committee (s. 42).

First, the person must have been denied employment, dismissed, demoted or transferred, or denied a promotion or a transfer in government or else be refused a contract to supply goods and services to government for the same reason. As we noted in our 1987–88 Annual Report (page 56), the present wording means that when a person is fired or not hired by a contractor in order to remove an obstacle to doing business with government, he or she has no effective redress. In addition, where certain activities require the use of federal facilities, such as airports, which are denied to individuals lacking a security clearance, some persons will be unemployable. They too have no right to complain to the Committee.

Second, the decision to deny a security clearance must be one taken by a "deputy head".

Third, the right to complain at all is predicated upon a denial. This term may be narrowly interpreted to mean that only an outright refusal will trigger the statutory right. What happens if the authorities delay unreasonably, but never get around to a formal denial? At present, the individual concerned can complain to the Review Committee pursuant to the procedures specified in section 41, but more protection against such delay may be needed in the *Act*.

Fourth, the *Act* refers to a loss of employment opportunity "by reason *only* of the denial of a security clearance". What happens if the employer can honestly say that there were other reasons, albeit very secondary ones? This particular point has been cited on at least two occasions in challenges to the Committee's jurisdiction to investigate a complaint.

We believe that the right to complain to the Review Committee should be available to anyone who is denied a security clearance. There should not be categories of Canadians or landed immigrants who do not have the right to complain to SIRC when they are denied a security clearance, while others have the right to a full investigation by the Committee. It is a fact of life in the modern world that the denial of a security clearance usually has an immediate effect on an individual's employment; it always has a long term effect on the individual's employment potential.

In any event, above and beyond the serious effects on employment, no Canadian or landed immigrant should be put in the position of having his or her loyalty questioned to such an

extent that a security clearance is refused without having an automatic right to request an investigation by the Review Committee.

Often, individuals are denied *any* level of security clearance, but in some circumstances individuals who require a TOP SECRET clearance for their employment are granted only a SECRET or CONFIDENTIAL level of security clearance. This usually has the same effect on the individual's employment as an outright denial of any level of security clearance would have had.

The amendments we propose would provide the right to an investigation by the Review Committee to any Canadian or landed immigrant denied a security clearance at the level required.

16. *We recommend* that subsections 42(1) and (2) be repealed and replaced by:

"42(1) When a security clearance, required by the Government of Canada for an individual for any purpose, is denied or is granted at a lower level than that required or is downgraded to a lower level than that required, the deputy head or other person making that decision shall send, within ten days after the decision is made, a notice informing the individual of the denial of a security clearance at the required level, and of the individual's right under this section to complain to the Security Intelligence Review Committee."

The remainder of section 42 would require minor consequential amendments.

Effect of Committee Recommendations about Complaints

At present, the Thomson case is again before the Federal Court of Canada. There is a disagreement between the Appeal and Trial Divisions of that Court as to whether the Committee's recommendations on security clearances should be binding upon deputy heads. Regardless of the eventual outcome of this case, Parliament may wish to clarify its intent during the five-year review of the *CSIS Act*.

We note that in Australia's *ASIO Act*, the "findings" of the Security Appeals Tribunal must be treated as "superseding" the original security clearance (s. 61).

We believe that it would in no way violate conventions of ministerial responsibility if Parliament decided to empower the Security Intelligence Review Committee to make final determinations in those cases where it disagrees with a decision of a deputy head to deny a security clearance. Decisions that determine whether an individual may work in a chosen field directly affect the rights of individuals. To be vindicated before a neutral tribunal like SIRC, only to learn later that a security clearance has still been denied by a deputy head in his or her absolute discretion must be deeply disturbing.

Finally, the new Government Security Policy (GSP) of June, 1986, specifies that the Security Intelligence Review Committee constitutes the redress procedure for all public servants who are denied a security clearance. We believe that the clear implication of these arrangements is that SIRC has decision-making powers.

17. Therefore, *we recommend* that subsection 52(2) of the *Act* be amended to provide that Committee rulings in respect of security clearances are final and binding upon a deputy head.

Access to Information and Privacy

In the normal course of events, the powers of the Security Intelligence Review Committee will almost certainly overlap with the separate powers exercised by the Information Commissioner or the Privacy Commissioner. This has already occurred with respect to the Privacy Commissioner.

In investigating complaints under the *Access to Information Act* or the *Privacy Act*, either Commissioner may have entered into negotiations with the Service, perhaps with respect to the same records that the Committee wishes to inspect in the discharge of its separate statutory responsibilities. The Committee believes that access by either Commissioner should not be hampered because of a parallel SIRC investigation or vice versa. Each independent agency has its own statutory responsibility to discharge. Though we believe that the present wording of the *Act* amply provides for SIRC access under any and all circumstances, some government authorities are not entirely convinced of this.

18. Therefore, *we recommend* that Parliament consider the advisability of clarifying this issue by adding a paragraph to subsection 39(2) of the *CSIS Act* specifying that the Committee is entitled to have access to any information under the control of the Service, notwithstanding the existence of any investigations that may be undertaken by the Information Commissioner or Privacy Commissioner.

The Canada Evidence Act—I

In testimony to the Justice and Solicitor General Committee on November 20, 1986, the Chairman replied to a question regarding section 37 of the *Canada Evidence Act*. Under this section, a member of CSIS can curtail testimony in criminal trials. This practice has been much criticized and Mr. Atkey reported that "there is discomfort within the Service with the particular wording and operation of that section... I think this is a problem area" (page 2:16). He then suggested that this was a good topic for consideration during the parliamentary review of the *CSIS Act*. He agreed that it was "a terribly awkward procedure... [and that there was] a potential for prejudice to the accused in a criminal trial". However, SIRC fully appreciates why any security intelligence service would struggle to keep its sources and "tradecraft" secret. We agree that CSIS intelligence should only rarely be used as evidence in court proceedings. However, it must be recognized that there will be exceptions and procedures should be available to protect the national interest when that happens.

In our 1986–87 Annual Report (page 25–26), we noted that in section 486 of the *Criminal Code*, the public may be excluded from courtrooms for various reasons that are listed.

19. In that light, *we recommend* that section 486 of the *Criminal Code* be amended

a) to add the phrase "threats to the security of Canada, as defined in section 2 of the *CSIS Act*" so that the judge would have the power to exclude the public from

portions of trials where national security matters might foreseeably be raised; and

b) to allow a judge to exclude the defendant and counsel as well as the public when security matters were raised.

The Canada Evidence Act—II

Until the enactment of amendments to the *Canada Evidence Act* in the early eighties, the Solicitor General could sign a certificate to the effect that the disclosure of certain information would be injurious to national security. The minister's certificate was final and completely unassailable before any court.

Section 38 now provides a means by which the written or oral objections to evidence on national security grounds may be reviewed. The review may be carried out by the Chief Justice of the Federal Court or by a judge designated by him or her. In other words, the review of the evidence in question can only be carried out by one specified person or the nominee of that person, and the hearing must be carried out *in camera* and in the National Capital Region.

This process was designed to enhance the rights of individuals involved in criminal cases before the courts. However, these rules have caused problems in certain situations arising after the Review Committee was created in July, 1984.

Review Committee recommendations/decisions are sometimes challenged before the Federal Court of Appeal under section 28 of the *Federal Court Act*. When this occurs, special direction must be obtained from the Court to protect national security documents which would normally be made public if the usual rules were followed. In addition, when the Department of Justice objects to the disclosure of national security information to the appellant, the Court must then await a ruling from a judge designated by the Chief Justice as to the validity of the "national security" objection. This ruling by the designated justice can be appealed to the Federal Court of Appeal, and Appeal Court justices can then examine the documents in question. Ironically, however, without an appeal in the face of a ruling in favour of the Crown by the designated judge, the Appeal Court cannot examine the documents.

This complex process takes place as part of a procedure whose purpose is to review the Review Committee's recommendation/decision following an investigation. Such an investigation by the Review Committee examines all documents, whatever their classification, and hears oral evidence regardless of its "national security" sensitivity. All classified evidence is withheld from the complainant during a Review Committee investigation.

Since the Review Committee's recommendation/decision is very often based, for the most part, on "national security" evidence, any court charged with reviewing the Review Committee's conclusions and procedures could only do so effectively if it also had access to all the evidence considered by the Review Committee.

20. Accordingly, *we recommend* that the *CSIS Act* be amended to provide, in the event of judicial review, that the Federal Court of Appeal have exclusive jurisdiction

under s. 28 of the *Federal Court Act*, and be entitled to review any Review Committee report rendered pursuant to section 42 or any report affecting the rights of an individual rendered pursuant to section 41, together with all relevant documents.

21. *We further recommend* that special procedures be authorized either by statute or by regulations to enable Review Committee files and documents to be transferred to the Federal Court of Appeal without the nature of those documents being made public, and, where necessary, without even the existence or absence of such files being acknowledged.

Acceptance of these recommendations would have the beneficial side-effect of eliminating any requirement for an individual to challenge a Review Committee ruling under section 18 of the *Federal Court Act*. This procedure is unfair at present because the individual concerned usually knows very little indeed of the case made against him and has very little chance of being able to construct an adequate application for judicial review. The practical effect of the present procedure is to deprive most individuals who complain under section 41 of the *CSIS Act* of the right to challenge a Review Committee report effectively.

The Framework of Accountability

After five years of experience, the Committee has formed strong opinions on whether the institutions now set out in the *Act* are effective and necessary. In our unique Canadian model, the Solicitor General, accountable to Parliament, is ultimately responsible for the Service. Under the *Act*, there is also a full–time "insider" in the Inspector General, who is "the Minister's person" and assists him in carrying out his responsibility for CSIS. SIRC completes the picture. It is a part–time, tri–partisan committee, independent of the government of the day. In our view, the combination of a tri–partisan group of part–time Privy Councillors found in SIRC has worked well. Consensus has usually been achieved and partisanship has been minimized. Another advantage is that as compared to the experience with oversight bodies elsewhere, "leaks" have not been a problem.

22. *We recommend* that the *CSIS Act* retain the Security Intelligence Review Committee with its present jurisdiction.

The alternative, of course, is to provide for a standing committee of Parliament to oversee CSIS. There are two such committees in the Congress of the United States. In Australia, Parliamentarians were recently appointed to the Parliamentary Joint Committee on the Australian Security Intelligence Organization; however that Committee is somewhat limited in gaining complete access to documents held by ASIO. Moreover, the McDonald Commission recommended a joint parliamentary oversight committee. Nevertheless, we think that the experiment with SIRC has proven successful and propose that the Committee be retained in a revamped *CSIS Act* as the principal oversight body. In urging this continued role for SIRC, we would make a related recommendation.

23. *We recommend* that the *CSIS Act* contain a provision requiring the Director of the Service to offer to consult regularly with the leaders of the major opposition parties represented in Parliament, in order to keep them informed on matters relating to security.

This kind of provision is found in the *ASIO Act* (s.21) and, to our knowledge, has worked well. It would strengthen the role of Parliament in the chain of accountability.

Should SIRC be empowered to review the activities of all the other institutions that comprise the Canadian intelligence community? In Appendix C of our 1987–88 Annual Report, we outlined the main constituents of Canada's intelligence network. In testimony to the Justice and Solicitor General Committee on June 3, 1986, Mr. Atkey stated that "this was an issue that Parliament should address at some time" (page 21:25). Mr. Atkey did not discuss whether such expanded oversight duties should be conferred upon SIRC.

Australian legislation provides for an independent oversight body for the entire Australian security intelligence community. The Office of the Inspector General of Intelligence and Security is responsible for "oversight and review of the compliance with the law by, and the propriety of particular activities of, Australian intelligence or security agencies" (*The Inspector General of Intelligence and Security Act*, 1986, section 4). This Office oversees the Australian counterparts to CSIS, the Communications Security Establishment, the Office of National Assessments, and the directorates of intelligence and security in the Department of National Defence, as well as ASIS, Australia's counterpart to the CIA.

In the United States, of course, the situation is similar to that in Australia: all intelligence agencies are subject to review and oversight by Congressional committees.

The McDonald Commission recommended that the review body it proposed should cover all federal agencies engaged in the clandestine collection of intelligence, except for the RCMP. (Recently, the RCMP admitted to the formation of a National Security Investigation Section (NSIS). There seems to be no obvious reason why this organization should not also be subject to external review.) Its report suggested that unless the review body was given this broader jurisdiction, "it would be all too easy for a government to evade its scrutiny by *de facto* transfers of responsibilities from the security intelligence agency to some other organization which is not subject to its review" (McDonald Commission Report, Volume 2, page 885).

We observe that there is still no review mechanism in place for the balance of the Canadian intelligence community apart from ministerial responsibility. Of course, if Parliament were to accept our recommendation to establish an Intelligence Assessment Office (see page 72), all Canadian intelligence agencies would benefit from the resulting "quality control" which would be exercised by such a body. But such quality control would not be the equivalent of a system of review. We believe that it would be appropriate for Canada to follow the Australian and American practice by instituting, in line with the McDonald Commission's recommendations, a system of review for all federal agencies engaged in the collection of intelligence.

> 24. *We recommend* that Parliament consider enacting legislation to provide for the independent monitoring of other institutions within Canada's intelligence network.

We have no strong view as to whether this responsibility could be assumed by an expanded SIRC or some other independent body established for this purpose.

Intelligence: Balancing Supply and Demand

Especially at a time when sound financial management is at the forefront of the public's attention, Parliamentarians will be particularly interested in assessing the cost–effectiveness of the Service. As an intelligence agency, is CSIS gathering and analyzing information effectively and then transforming it into useful "intelligence"? SIRC defines "security intelligence" as "the collection, from both open and covert sources, and analysis of information which provides advance warning and advice about activities which may constitute a threat to the security of Canada".

There are two major categories of intelligence: security intelligence which can originate at home or abroad but which deals with threats to the security of Canada, and foreign intelligence which deals with information about other countries. The Service is the primary contributor of the former.

A further useful distinction between different types of intelligence was made by the Independent Advisory Team that investigated the Service in 1987 (the Osbaldeston Committee). *Operational intelligence* is "related to the investigation of particular activities considered threatening to the security of Canada". It relies heavily (but not exclusively) on investigative techniques, is usually short–term and is produced for specific consumers or for a specific purpose. *Strategic intelligence* "relies more heavily on research using information from all sources, tends to be longer term and more global in scope and is produced for an interdepartmental audience or for the government as an entity". It is "evaluated in the context of other Canadian national interests".

In our 1987–88 Annual Report, we summarized the results of our investigation of the Analysis and Production Branch in CSIS. We concluded that significant improvements have been made. However, we noted a lack of the multi-disciplinary input necessary in generating the economic, political and social components of comprehensive strategic intelligence. For instance, to date there has been little input from specialists external to government. In our view, changes in the environment of the Branch are still required if CSIS is to move away from producing mainly operational intelligence.

We note that the Osbaldeston Committee was also concerned about the intelligence produced by CSIS and "the lack of a coordinated system for production". Similarly, in 1987 the Senate Special Committee on Terrorism and Public Safety (the Kelly Committee) recommended that "the Security and Intelligence Secretariat of the Privy Council Office be expanded and strengthened to provide a single focus for the gathering of intelligence and assessments from federal departments and agencies for review by the Intelligence Advisory Committee (IAC) and for dissemination to the relevant federal departments and agencies" (page 61).

The IAC is "the closest Canada comes to having a single focus for the gathering, analysis, discussion and dissemination of defence and security information and intelligence". IAC members cooperate and coordinate the production of intelligence, drawing on research and analysis carried out by federal agencies, notably CSIS, the Department of External Affairs (DEA), the Department of National Defence (DND) and the Communications Security Establishment (CSE). At present, the IAC serves all departments; it also supports the Cabinet Committee on Security and Intelligence which is the Prime Minister's

vehicle for exercising leadership and setting priorities for both the security intelligence and foreign intelligence agencies.

The McDonald Commission also urged that there be a centralized assessment function in Canada, with a centralized assessments body. It recommended that a Bureau of Intelligence Assessments be established in the Privy Council Office (Second Report, volume 2, at pages 854–56). The Bureau would have no collection capacity. The McDonald Commission urged that the Bureau be separate from the Security and Intelligence Secretariat, with a nucleus of its own intelligence analysts augmented by officers seconded from the departments and agencies of government with responsibilities for security and intelligence matters. The Director General of the Bureau would report to the Prime Minister through the Secretary to the Cabinet and would also be a member of the Intelligence Advisory Committee.

The Commission also urged, however, that the security intelligence agency (now CSIS) should have a strong analytic capacity, producing both short–term and long–term threat assessments. Its assessments would be used by the proposed Bureau, and its intelligence officers would frequently be part of groups working under the auspices of the Bureau to produce long–term estimates and priorities.

We have been favourably impressed with Australia's Office of National Assessments (ONA). In Australia, a clear distinction is made between "collection agencies" and "assessment agencies". Established over ten years ago, the ONA is responsible for collating and evaluating information on many political, economic and strategic matters. The Director–General of the ONA reports to the Prime Minister. It does not collect intelligence as such; instead, it assesses what the collection agencies in that country's security intelligence community—including the Australian Security Intelligence Organization (ASIO)—may provide to it. The ONA also produces reports on specific issues to assist ministers in formulating policy. It was created as an independent body designed to give objective, unfettered advice. It also assists the government in setting its intelligence priorities and requests the collection agencies to obtain specific information it lacks. The ONA consists of a mix of analysts drawn from both the public service and the private sector, including academics with expertise in specific areas. The previous head of the ONA, Michael Cook, was recently appointed Australian ambassador to Washington. He has been replaced by Australia's ambassador to Japan.

> 25. *We recommend* that Parliament examine the feasibility and merits of establishing an institution similar to Australia's Office of National Assessments.

Such an Intelligence Assessment Office would assess the intelligence product generated by the Service, as well as by other federal agencies, such as CSE and the Foreign Intelligence Bureau in DEA. In addition, it would assist the Cabinet Committee on Security and Intelligence in setting the Government's priorities, and would exercise a quality control function over the intelligence produced by all federal agencies. Like CSIS, it might be given a statutory mandate; like ONA, it should encourage the involvement of a mix of qualified citizens, including experts from outside the government. It would report to the Intelligence Advisory Committee.

Foreign Intelligence

In modern times, Canada has not had a secret foreign service. Should we have an offensive intelligence–gathering function, like the CIA in the United States or the Australian Secret Intelligence Service (ASIS)? Since we have no capacity to collect foreign intelligence by covert human means, we are dependent upon other countries for some types of information about foreign countries, which may pose a threat to Canadian independence in some circumstances. To the extent that covert sources of intelligence are an asset in gaining access to markets and technologies and in international bargaining, Canada will be at a disadvantage with its major trading partners. However, it is by no means clear that Canada needs a secret foreign service.

In light of its location and the difficulties it had in obtaining the foreign intelligence it needed from its allies, Australia established ASIS to concentrate on areas of particular interest to that country. Both political and economic intelligence is generated for Australian policy–makers. There does not appear to be any comparable need in Canada for an "offensive" foreign intelligence agency. However, the case may be more compelling for security intelligence and perhaps criminal intelligence relevant to Canada that is collected abroad.

The Committee is opposed to the establishment of a separate, offensive foreign intelligence agency for Canada. We simply do not believe that the case has been made for such an agency. However, we believe that the *CSIS Act* could provide at least the possibility of the collection of foreign intelligence by CSIS, should the need arise.

> 26. Therefore, *we recommend* that section 16 of the *Act* be amended to remove the words "within Canada".

This amendment would enable CSIS to assist the Minister of National Defence or the Secretary of State for External Affairs in collecting intelligence relating to the capabilities, intentions or activities of foreign states or persons from any source whatsoever. Under the section, CSIS would only be able to assist outside Canada if it received a "personal request in writing" from either Minister and obtained the written consent of the Solicitor General as well. Such an amendment should not impair the ability of SIRC to review the operations of the Service, either at home or abroad.

However, in the event that Parliament chooses to make this amendment to section 16 of the *Act* and there is any doubt as to SIRC's jurisdiction in this regard, we would propose that an amendment be made to section 38.

> 27. *We recommend* that section 38 of the *Act* be amended to clarify the Committee's authority to monitor any CSIS operations that may take place outside Canada.

The adoption of recommendations 26 and 27 would not necessarily mean that there would be any real change in CSIS operations. However, in considering such an amendment, Parliament could debate whether it wanted to provide the opportunity for CSIS, in particular cases.

Release of Information

Section 19 of the *Act* limits the disclosure by CSIS of information it has collected, using its extensive powers. We believe that in the spirit of the *Act* the same limitations apply to disclosure of such information by the Solicitor General and by officials and exempt staff in the Ministry of the Solicitor General; they have access to secret CSIS information, and uncontrolled disclosure by them would make a mockery of the carefully drafted protections found in section 19. However, although we have no reason to believe there has been any impropriety, we have learned that the Solicitor General and his officials and staff do not believe they are bound by this section.

> 28. *We recommend*, therefore, that the limits prescribed by section 19 of the *CSIS Act* apply equally to the Solicitor General and to all officials and exempt staff in the Ministry of the Solicitor General having access to information obtained by CSIS in the performance of its duties and functions.

In another respect, however, we believe the disclosure provision should be broader. Section 19 now makes provision for disclosure to a "person in the public service of Canada" under some circumstances. By a narrow reading, this could mean only paid officials employed under the terms of the *Public Service Employment Act*. We believe it should also include Senators and Members of the House of Commons.

> 29. *We accordingly recommend* that paragraph 19(2)(*d*) of the *CSIS Act* be amended to permit disclosures to Senators and MPs on the same basis as to Ministers of the Crown and a "person in the public service of Canada".

Human Sources

As has been stated by the McDonald Commission and by this Committee, the most intrusive investigative tool is probably the "human source". A "human source" is a person who informs the Service of the activities of a CSIS target. The human source may have been recruited when he or she was already in a position close to the CSIS target, or may have been asked to gain such a position by infiltrating the target's organization or circle of friends. Human sources are usually paid according to the value of the information they provide. Some have suggested that the use of human sources be allowed only under the authority granted by a judicial warrant, in the same way as other intrusive techniques are presently authorized. We believe that this would put too onerous a restriction on the Service, and would, in many circumstances, be most difficult to implement in a practical way. It would be difficult, for example, to fit casual or "walk-in" sources, sources under development, and many unpaid sources into such a scheme.

However, we believe that the Service should be required to observe strict ministerial guidelines in the use of human sources.

> 30. *We recommend*, therefore, that the *CSIS Act* be amended to prescribe that the Solicitor General may issue precise guidelines to the Service on the use of human sources. Such guidelines would be passed to the Review Committee automatically pursuant to subsection 6(2) of the *Act*.

Committee Reports and Statements

Section 55 of the *CSIS Act* provides for consultation between the Review Committee and the Director when SIRC is preparing certain reports, so as to ensure compliance with the security requirements set out in section 37 of the *Act*. Though we believe the intent of the section is clear, it does not state that, in case of disagreement, the final decision as to what may be included in a report or statement is that of the Review Committee.

31. *We recommend*, therefore, that:

(a) the opening words of section 55 be amended to provide that before determining the content of a statement or report described in section 55, the Review Committee shall consult with the Director in order to ensure compliance with section 37; and

(b) a new subsection be added, as follows:

"The Review Committee's determination in this regard shall be conclusive".

APPENDIX B

SIRC Counsel

Because the investigation and hearing of complaints inevitably calls for the examination of much classified information, Committee counsel need security clearance. To permit immediate action on complaints, the Committee has a panel of lawyers, listed here, with Level III (TOP SECRET) clearance, from which it selects its counsel.

Gina S. Brannan, Toronto
Morris Fish, Q.C.,* Montreal
Gordon Hilliker, Vancouver
Robert E. Houston, Q.C., Ottawa
Jack R. London, Winnipeg
Robert W. MacQuarrie, Q.C., Ottawa
Eva Marzewski, Toronto
Simon Noël, Hull
Christopher J. Roper, Toronto
Perry W. Schulman, Q.C., Winnipeg
Jacques J.M. Shore, Montreal
John H. Tory, Toronto
Grant Kenneth Weaver, Vancouver
David L. Zifkin, Toronto

George T.H. Cooper, Q.C., Halifax
Pierre-C. Gagnon, Quebec City
William G. Horton, Toronto
John B. Laskin, Toronto
Allan Lutfy, Q.C., Ottawa and Montreal
Edouard Martin, Quebec City
Mel Myers, Q.C., Winnipeg
Murray Rankin, Victoria
Mary E. Saunders, Vancouver
Graham W.S. Scott, Q.C., Toronto
John M. Sibley, Toronto
J. Peter Vice, Q.C., Ottawa
Alan Whiteley, Toronto

* Now a member of the Quebec Court of Appeal.

APPENDIX C

Ministerial Direction to CSIS, 1988-89

1. Procedures for disclosure of criminal record information for security assessments
2. Procedures for section 13 and section 14 (*CSIS Act*) recommendations and reports
3. Procedures for handling sensitive files on individuals
4. Ministerial approval of paragraph 2(*d*) (*CSIS Act*) intrusive investigations
5. Collection of information

APPENDIX D

Summary Case Histories of Complaints Dealt with by the Security Intelligence Review Committee, 1988-89

Security Clearances

1. Level III (TOP SECRET) clearance was denied after CSIS learned in its field investigation that the complainant used drugs. The individual acknowledged during the Committee's investigation and hearing that he made a serious error in judgment in using drugs but said he had stopped using them and was, in fact, enrolled in an intensive rehabilitation program. The complainant had been rated Superior in annual job evaluations ever since he had joined the Public Service. Several experts in drug and alcohol rehabilitation were consulted in the course of the Committee's investigation and hearing. The presiding member of the Committee concluded that the complainant had matured, was serious about rehabilitation and would be unlikely to use drugs in the future. The presiding member recommended that the complainant be granted clearance in one year, subject to random urine tests to ensure that the use of drugs had not resumed. In fact the department went further and granted the clearance immediately subject to the complainant's agreement to urine sampling.

2. Level II (SECRET) clearance was denied when the Defence Department (DND) learned that the complainant used drugs after enlisting in the Canadian Forces. The complainant also lied about his drug use until he faced a polygraph test; just before taking the test, he admitted to using drugs. DND intended to review the complainant's case within two years. During the Committee's investigation and hearing, the complainant admitted using drugs after entering the Forces and lying about it. He said that he lied because he was afraid of losing his job. He said he is now married and had matured. The presiding Committee member recommended that DND review the case in one year.

3. Another DND employee was denied Level II clearance when the Department discovered that he had not been in Canada for 10 years, the usual minimum required by the Government Security Policy (GSP). As a result, the complainant was unable to continue certain electronics courses offered by the Department. DND acknowledged that there had been an administrative error, and the complainant should not have been placed in a position where a Level II clearance was required. During the Committee's investigation and hearing, it was agreed by all parties that DND would place the complainant in a position that did not require a clearance until GSP requirements were met. Courses relevant to his new work are being offered to him.

4. A Level II clearance was denied after DND learned that the complainant falsified his academic record on his employment application form and also said that he had resigned from a previous job when a records check indicated he had been fired. DND questioned the employee's honesty and reliability. During the Committee's investigation and hearing, the complainant admitted that he did not hold a high school diploma at the time of his enlistment, but pointed out that he had later completed his secondary education. The complainant admitted that he had made a serious error in judgment. The presiding Committee member concluded that the complainant had matured and would probably not become a target for blackmail by hostile intelligence services. The member recommended that the clearance be granted. DND reviewed the case, agreed, and granted the clearance.

5. A civilian employee of DND was denied Level II clearance because of evidence that this person was emotionally unstable and might improperly release classified information. After hearing evidence from the complainant and from doctors who had seen the complainant, the presiding member of the Committee concluded that there were reasonable grounds to believe that the complainant would threaten the security of classified documentation and recommended that the complainant be denied clearance. The presiding member also recommended that DND provide assistance and counselling to the complainant.

6. Notice that a civilian employee of DND was being denied Level II clearance from DND was forwarded to the Committee. Before the Committee started an investigation, the complainant wrote to say that she did not wish to pursue the complaint.

Citizenship

7. The citizenship case is part of an immigration case, no. 8 below.

Immigration

8. The complainant was fighting the denial of citizenship and deportation based on allegations that he had a close and active association with a terrorist organization and was suspected of having engaged in terrorist acts. During the Committee's investigation and hearing, CSIS substantiated these allegations. Evidence by the applicant lacked credibility. The presiding member of the Committee concluded that there were reasonable grounds to believe that the complainant would engage in violent acts while in Canada and recommended that citizenship be denied and that deportation proceedings go ahead. The Committee's decision is being challenged before the Federal Court.

9. Admission to Canada was denied to the complainant on the grounds that he had had long and extensive contact with the intelligence and police services of foreign countries. Although CSIS did not expect him to engage in any useful intelligence operations if he were admitted to Canada, it believed that his presence in Canada would disturb the ethnic community to which he belonged. The presiding members of the Committee concluded that the complainant ought not be excluded from admission to Canada.

10. Admission to Canada was denied by the Department of Employment and Immigration on the grounds that the individual had close and active associations with terrorist organizations and was suspected of having engaged in terrorist acts. In this case, the individual was briefly admitted to Canada to give evidence to the Committee. CSIS substantiated the allegations against this individual, and the presiding member of the Committee agreed that admission should be denied.

Section 41

Note: In addition to the four cases summarized here, there were 30 others that were clearly beyond the Committee's jurisdiction or in which the complainant offered no factual basis on which an investigation could proceed. The cases described here are those on which investigations and hearings were conducted and completed.

11. An individual complained that on the basis of information provided by CSIS, the Minister of Employment and Immigration concluded there was a risk that he was or would be co-opted by a foreign intelligence service. The presiding member of the Committee concluded that the Service's advice to the minister contained inaccuracies and was incomplete, and that the person's being allowed to stay in Canada would not constitute a threat to this country's security.

12. An individual who required a Level III clearance complained that CSIS was taking an unreasonable time to complete its investigation. The individual was granted a security clearance before the Committee's investigation had been completed. However, this did not satisfy the complainant who also alleged that the Service engaged in unnecessary harassment and conducted its investigation in a way that affected the complainant's professional reputation. According to CSIS, the complainant was suspected of having personality traits that might give rise to the possibility of blackmail. The presiding member of the Committee found that the complainant was unnecessarily interrogated several times and that investigators were unprofessional and unskilled in handling such sensitive issues. However, the presiding member concluded that the Service did not make unreasonable use of its powers.

13. The complainant came to the Committee after reading in a newspaper article that CSIS might be investigating him. CSIS contended during the Committee's investigation and hearing that the complainant was an agent of influence consciously acting on behalf of a foreign government. While CSIS did not conclusively show that this person was in fact an agent of influence, the presiding member of the Committee concluded that there were reasonable grounds for an investigation to have been initiated.

14. An individual alleged that he was being investigated by CSIS because of his activities in left-wing organizations, and he asked the Committee to provide him with relevant information and files held by the Service. The presiding member decided that the Committee should neither deny nor confirm whether CSIS was holding files on the individual. The complainant subsequently went to the Federal Court to obtain the alleged files, but his request was also rejected by the court.

APPENDIX E

Participants in a Seminar for Members of SIRC on the Five-year Review of the CSIS Act

On June 8, 1989, a number of lawyers and scholars, listed here, accepted the Committee's invitation to share their observations on the *CSIS Act*. They did so without fee, and the Committee is grateful to them for the contribution they made to its thinking on amendment of the *Act*.

Allan Borovoy
General Counsel
Canadian Civil Liberties Association
Toronto

Professor Jean-Paul Brodeur
Centre international de Criminologie comparée
Université de Montréal
Montreal

Allan Lutfy, Q.C.
Lavery, O'Brien
Barristers and Solicitors
Ottawa

Professor Murray Rankin*
Faculty of Law
University of Victoria
Victoria

Graham W.S. Scott, Q.C.
McMillan, Binch
Barristers and Solicitors
Toronto

Professor Reg Whitaker
Department of Political Science
York University
Toronto

Gina S. Brannan
Lyons, Goodman, Iacono, & Berkow
Barristers & Solicitors
Toronto

Professor C.E.S. Franks
Department of Political Studies
Queen's University
Kingston

Simon Noël
Noël, Décary, Aubry & Associés
Avocats
Hull

Professor Peter Russell
Department of Political Science
University of Toronto
Toronto

David Stafford
President
Canadian Association for Security and Intelligence Studies
and
Director of Research
Canadian Institute of International Affairs
Toronto

Alan Whiteley
McMaster Meighen
Barristers and Solicitors
Toronto

* Professor Rankin wrote the background paper on which discussion was based.

APPENDIX F

SIRC Staff on July 1, 1989

Maurice Archdeacon, Executive Secretary	(613) 990-6839
Danielle Blache, Senior Secretary	990-8442
Maurice M. Klein, Senior Research Officer, Counter-terrorism	990-8445
John M. Smith, Senior Research Officer, Counter-intelligence	991-9111
Joan Keane, Research Officer	990-8443
Sylvia Mac Kenzie, Senior Complaints Officer	993-4263
Claire Malone, Executive Assistant	990-6319
Madeleine DeCarufel, Administration Officer and Registrar	990-8052
John Caron, Records Officer	990-6838
Roger MacDow, Records Clerk	998-5258
Diane Marion, Receptionist-Secretary	990-8441

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Rapport annuel

1988-1989

Canada

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS
DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Rapport annuel

1988-1989

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
365, avenue Laurier ouest
C.P. 2430, succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

(613) 990-8441 : Les appels à frais virés sont acceptés et le standard téléphonique est ouvert de 7h30 à 18h00, heure d'Ottawa.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989
N° de cat. JS71-1/1989
ISBN 0-662-56937-7

[En-tête de lettre]

Le 30 septembre 1989

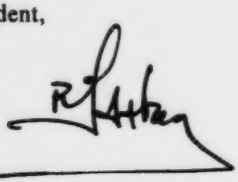
L'honorable Pierre Blais, c.p., député, c.r.
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 53 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, nous soumettons au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité pour l'exercice financier 1988-1989.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

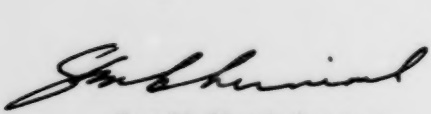
Le président,



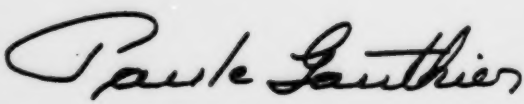
Ronald G. Atkey, c.p., c.r.

Jean Jacques Blais, c.p., c.r.

Frank McGee, c.p.



Saul M. Cherniack, c.p., c.r.



Paule Gauthier, c.p., c.r.

Nous appelons notre avenir l'ombre de lui-même que notre passé projette devant nous

Marcel Proust

TABLE DES MATIÈRES

1. Déjà cinq ans 1

Le Comité 1
Surveillance 2
Plaintes 3
Grandes questions 3
Les cinq premières années d'existence du Service 4
Sommaire 5
Travaux inachevés 6

2. Contrôle 7

Instructions ministérielles 7
Ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux 8
Ententes avec l'étranger 9
Mandats 10
Divulgations dans l'intérêt public 11
Statistiques sur les activités opérationnelles 11
Actes illégaux 12
Rapports spéciaux 12
Consultations et enquêtes 13
Collecte de renseignements sur des États et des ressortissants étrangers 14
Rapport du directeur et certificat de l'inspecteur général 14
Divulgations non autorisées 15

3. Opérations du SCRS 17

Recours aux mandats judiciaires 17
Accès au CIPC 18
Filtrage de sécurité 19
Analyse et production 19
Programme antiterrorisme 21
Air India et Narita 22
Le SCRS et les autochtones 23
Antisubversion 23
Épuration des dossiers 24

4. Opérations de contre-espionnage 25

Notre étude 26
Ciblage 26
Enquêtes 28
Conclusions 30

5. Le SCRS et le mouvement pacifiste 31

Notre étude 31
La paix — Contexte 32
Avant 1988 33
1988, l'année charnière 35
Conclusions et recommandations 38

6. Sciences et technologie 39

Grand nombre d'intervenants 39
Le système 40
Les opérations du SCRS 41
La menace 41
Recommandations 42

7. Au SCRS 43

Recrutement 43
Représentation équitable 43
Bilinguisme 44
Relations de travail 45
Utilisation du polygraphe 45
Locaux 46
Relations publiques 46

8. Plaintes 47

Plaintes reçues en 1988-1989 47
Exposés du SCRS 48
Habilitations de sécurité du ministère de la Défense 49

9. Au CSARS 53

Présentation de rapports au Parlement 53
Rayonnement 53
Administration 54

Annexes

A Modifications à la Loi 57
Le mandat du SCRS : «s'occuper des menaces envers la sécurité du Canada» 57
Alinéa 2d) (subversion interne) 57
Alinéa 2b) (activités influencées par l'étranger) 58
Mettre fin à l'isolement 61
Procédures applicables aux griefs 62
Mandats 62
L'avocat du diable 64
Accès aux décisions du Cabinet 64
Contrôle des finances 65
«Divulgateurs» 66
Audiences à la suite du dépôt d'une plainte 66
Habilitations de sécurité 68
Effet des recommandations du Comité relativement aux plaintes dont il est saisi 69
Accès à l'information et protection de la vie privée 70
La Loi sur la preuve au Canada — I 70
La Loi sur la preuve au Canada — II 71
La question de la responsabilité 72

La collecte de renseignements : établir l'équilibre entre l'offre et la demande... 74
Bureau du renseignement extérieur 76
Divulgation de l'information 77
Ressources humaines 78
Rapports et résumés du Comité 78

B Avocats du CSARS 79
C Instructions ministérielles 81
D Résumé des plaintes 83
E Participants à un colloque sur la Loi sur le SCRS 87
F Répertoire du personnel 89

1. DÉJA CINQ ANS . . .

Le présent rapport annuel, cinquième du genre, arrive à un moment crucial. Après cinq années d'existence, la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* doit être revue par le Parlement. Plusieurs personnes que le renseignement de sécurité intéresse sur le plan professionnel ou personnel proposeront des modifications propres à améliorer la *Loi*. Les nôtres figurent à l'annexe A du présent rapport.*

Dans le présent chapitre d'introduction, nous passons en revue nos travaux des cinq dernières années qui ont été bien remplies et intéressantes. Ce n'est pas par sentimentalisme ni par nostalgie que nous le faisons, mais parce que nous sommes pleinement conscients — comme en témoigne le choix de l'exergue du présent rapport — de la mesure où l'avenir est tributaire du passé. Par l'examen de nos activités de surveillance du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) au nom du Parlement et du public, nous espérons fournir comme toile de fond ce que d'autres pourraient trouver utile dans l'examen détaillé de leur position sur la façon dont la *Loi* a permis de réaliser les objectifs que recherchait le Parlement en 1984.

Quant à nous, nous continuerons de croire que la *Loi* est fondamentalement bonne et qu'un organisme civil soumis à un contrôle politique bien délimité et à une surveillance indépendante répond bien aux besoins du Canada en matière de renseignement de sécurité.

Le Comité

Une particularité de la *Loi sur le SCRS* est le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) lui-même. Aux États-Unis et en Australie, c'est le législateur qui surveille les organismes de renseignement. Au Royaume-Uni, cette tâche est essentiellement d'ordre administratif. Au Canada, les membres du CSARS sont nommés par le gouverneur en conseil après consultation, par le premier ministre, avec les chefs des partis de l'opposition à la Chambre des communes.

A notre avis, le caractère tripartite du Comité constitue un avantage. En effet, on soupçonne moins le gouvernement d'avoir le Comité dans sa manche. Par ailleurs, il nous a été facile de mettre de côté notre allégeance politique. Dans notre rôle de surveillance, nous avons pu formuler des conclusions qui recueillaient l'assentiment général. C'est en toute tranquilité d'esprit que nous avons confié à un, et parfois deux ou trois d'entre nous, la surveillance des enquêtes et des auditions ayant trait aux plaintes.

Le fait de siéger à temps partiel au sein du Comité comporte également des avantages, à notre avis. Cela nous a permis de donner une perspective plus vaste à notre travail puisque nous sommes demeurés actifs dans notre profession et au sein d'organismes de différentes régions du Canada. Nous avons ainsi pu écarter le danger de devenir un rouage de l'«establishment» d'Ottawa et grâce à un personnel compétent et agressif, nous sommes demeurés au-dessus de tout.

La *Loi* nous confère deux rôles : la surveillance ainsi que la tenue des enquêtes et des auditions ayant trait aux plaintes.

---

* Afin de faciliter la tâche de ceux qui participent à la révision de la *Loi*, l'annexe «A» reprend le texte publié dans le livret *Modifications à la loi*.

Surveillance

Notre rôle de surveillance entraîne pour nous trois types d'activités : suivre de près les instructions ministérielles et les modifications au Manuel des opérations, ainsi que l'utilisation des mandats et des ententes prévoyant l'échange de renseignements avec d'autres organismes canadiens et étrangers; examiner certains incidents et situations qui attirent notre attention; et, en troisième lieu, examiner en profondeur divers domaines particuliers qui feront l'objet de chapitres dans le rapport annuel et dans des rapports spéciaux destinés au solliciteur général.

Au cours des cinq années d'existence du Comité, nous avons examiné en profondeur les principales directions opérationnelles — soit celles du contre-espionnage, de l'antiterrorisme et de l'antisubversion (qui a depuis été dissoute, suivant notre recommandation), ainsi que celle de l'évaluation et de la production. Dans les limites permises par la sécurité nationale, nous reprenons, au chapitre 4 du présent rapport annuel, nos conclusions sur la Direction du contre-espionnage.

Nous avons également présenté au solliciteur général des rapports spéciaux portant sur un certain nombre de domaines particuliers. Nous en examinerons deux dans le présent rapport annuel — sciences et technologie (chapitre 6) et le mouvement pacifiste (chapitre 5). Des rapports spéciaux ont également été présentés sur le bilinguisme et les relations de travail, sur les allégations voulant que le Service n'ait pas bien exercé son mandat dans la surveillance du mouvement ouvrier, sur le triage sécuritaire touchant des questions d'immigration, sur le recrutement, la formation et le perfectionnement du personnel, ainsi que sur deux questions soulevées à la suite de plaintes.*

A titre d'organisme de surveillance, le Comité voit son mandat limité au SCRS. Il nous a cependant été nécessaire d'aller au delà de ce cadre afin de comprendre les relations du Service avec l'ensemble de la collectivité du renseignement de sécurité. Dans le rapport annuel de l'an dernier figurent certains des renseignements que nous avons recueillis au sujet du réseau de ministères et organismes fédéraux qui s'occupent de questions de sécurité et de renseignement. Les observations que nous avons formulées à l'égard du SCRS dans divers contextes devaient tenir compte des rapports de ce dernier avec d'autres intervenants dans ce domaine.

* Le rapport spécial sur le bilinguisme et les relations de travail a été publié en 1987 sous le titre *Pour corriger une situation*, tandis que celui qui a trait aux allégations voulant que le Service ait outrepassé son mandat dans la surveillance du mouvement ouvrier en 1988 l'a été sous le titre de *Rapport présenté, au terme de l'article 54, au solliciteur général du Canada sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier*. Le solliciteur général n'a pas publié le rapport spécial sur le triage sécuritaire touchant des questions d'immigration en raison des renseignements hautement confidentiels qu'il contenait. Il en est de même pour les deux rapports faits à la suite de plaintes.

Plaintes

Notre second rôle consiste à entendre les plaintes que suscitent les refus d'habilitations de sécurité dans diverses circonstances — emplois et contrats fédéraux, immigration et citoyenneté — et toute activité du Service, et à faire enquête à cet égard.

Une importante question qui n'est toujours pas tranchée est celle de déterminer si nos recommandations en faveur de l'octroi d'habilitations de sécurité devraient être exécutoires. La Cour fédérale du Canada doit se prononcer à cet égard à l'automne 1989, soit à peu près au moment où le présent rapport annuel sera déposé au Parlement.

A cet égard, nous croyons que la *Loi* devrait être modifiée afin de rendre exécutoires les recommandations du CSARS. Nos motifs sont exposés à l'annexe A. A ce sujet, nous estimons important de noter que, immédiatement après notre nomination, nous avons élaboré des règles de procédure complètes visant à assurer que nos enquêtes et auditions permettent de trouver un juste équilibre entre l'équité pour le plaignant, d'une part, et la protection de la sécurité nationale, d'autre part. *Notre* examen de chaque cas a été beaucoup plus approfondi et complet que celui fait par les auteurs de la décision initiale de refuser une habilitation de sécurité.

Nous avons également constitué, au début de notre mandat, une équipe indépendante de juristes possédant une habilitation de sécurité qui leur permet de conseiller les membres du Comité au cours des enquêtes et des auditions. Cela nous a permis de nommer un avocat sur-le-champ lorsque le besoin s'est fait sentir. Nous leur sommes reconnaissants de l'aide hautement professionnelle qu'ils nous ont fournie et de l'équité dont ont ainsi pu jouir toutes les parties sur le plan de la procédure. La liste de ces juristes figure à l'annexe B.

Grandes questions

Les observations que nous avons formulées dans nos précédents rapports annuels et spéciaux ont porté sur un certain nombre de grandes questions. Au coeur de nos préoccupations réside un équilibre nécessaire entre la protection effective de la sécurité nationale et le respect des droits des particuliers. Dans le premier cas, nous recommandons, par exemple, que soient prévus des mandats d'urgence permettant au Service de répondre sur-le-champ à des besoins nouveaux. Pour ce qui est de la protection des droits des particuliers, nous avons formulé un certain nombre de recommandations clés telles le recours à un «avocat du diable» ayant pour mission de contester le bien-fondé de chaque demande de mandat, ainsi que l'imposition de limites touchant le ciblage. Il a été donné suite à ces recommandations, à tout le moins en partie. Nous reviendrons sur ces questions à l'annexe A.

Nous avons également fait valoir la nécessité, pour le SCRS, de passer de l'approche de l'enquête à celle de la recherche. Naturellement, le Service ne peut se passer entièrement des méthodes d'enquête classiques de la police — p. ex., suivre les allées et venues de personnes soupçonnées de terrorisme, écouter des conversations susceptibles de révéler des activités d'espionnage, etc., mais il nous a semblé qu'il n'exploite pas à fond les renseignements dits publics : ceux que fournissent les grands organes d'information, les travaux érudits, les documents de recherche et les autres sources d'information à la portée du grand public.

La dépendance du Service à l'égard des organismes de pays alliés à titre de sources d'information a *autrefois* également soulevé chez nous quelques craintes. A cet égard, mentionnons à nouveau que l'échange de renseignements entre organismes est important; on ne peut abandonner cette pratique. Cependant, le Service court constamment des risques — nous en avons trouvé des cas concrets en dépit des efforts de celui-ci pour les éviter — lorsque le point de vue d'un organisme étranger fut adopté sans aucun esprit critique et sans tenir compte de la politique étrangère du Canada.

Les pressions qui ont été exercées au sujet des techniques d'enquête et la dépendance à l'égard des organismes étrangers ont toutes deux eu une incidence sur la qualité des évaluations faites par le SCRS. Nous avons soulevé la possibilité — et le faisons à nouveau à l'annexe A — d'instituer un organisme d'évaluation distinct qui se servirait des renseignements recueillis par le SCRS et par les autres sources existantes pour conseiller le gouvernement.

Une autre grande question a consisté à encourager le Service à se faire le reflet plus fidèle de la société canadienne. Il en a été traité dans le rapport intitulé *Pour corriger une situation.* De *véritables* progrès ont été faits dans le domaine du bilinguisme, mais le Service *devrait faire diligence* sur d'autres points — notamment ramener le pourcentage de femmes et de membres des minorités ethniques présents dans le personnel opérationnel à un niveau se rapprochant davantage de la proportion existant au Canada.

Les cinq premières années d'existence du Service

Une bonne partie des critiques formulées à l'égard du Service au cours des années se ramène à ceci : celui-ci a été lent à faire les ajustements nécessaires après sa séparation de la GRC. Avec le recul, il semble manifeste que l'on avait purement et simplement sous-estimé les difficultés que comportait la transition ainsi que les moyens requis par le nouveau Service. Au début, le SCRS devait compter sur la GRC pour un certain nombre de services et même pour une bonne partie de ses locaux. De plus, le premier groupe d'agents du renseignement provenait de cette dernière.

Par ailleurs, nous avons également décelé, au début, un manque de conviction à l'égard d'un changement véritable. Un signe de cette attitude est le fait que, pendant un certain temps, on «recrutait directement» des membres des forces policières d'une manière agressive au lieu de développer son propre programme afin d'avoir un nouveau type d'agents du renseignement possédant des compétences tant dans les domaines de la recherche et de l'analyse que dans ceux des enquêtes et de l'établissement des faits.

Tout s'explique, naturellement, et les causes de ces problèmes sont faciles à trouver. Le SCRS était, bien entendu, tenu de poursuivre d'importantes opérations, ce qui repoussait les réformes fondamentales loin dans l'ordre de priorité. Et il ne fait aucun doute que les anciens agents de la GRC avaient du mal à mettre de côté les fières traditions de la Gendarmerie. La forte concentration mise sur le Programme d'antiterrorisme a également été source de tension. Au début, le Service a tenté de répondre aux besoins nouveaux en réaffectant les ressources existantes. Mais il en a résulté des difficultés réelles qui ont obligé le gouvernement à fournir de nouvelles ressources.

L'année 1987 fut une période importante — notre rapport critiquant le Programme d'anti-subversion, le rapport du Groupe consultatif indépendant constitué par le solliciteur général afin d'assurer le suivi, et l'effondrement d'une importante affaire de terrorisme par suite de la révélation de la présence de renseignements non fiables dans une demande de mandat. En conséquence, les procédures de ciblage ont été sensiblement resserrées et l'on a mis davantage l'accent sur les contrôles d'ordre administratif.

Dans notre dernier rapport annuel, nous avons exprimé l'espoir que le SCRS avait enfin «franchi le cap». Bien que nous conservions un scepticisme raisonné — ce qui est, en fait, le rôle que nous *confère* la loi — à l'égard du Service et de son travail, les résultats de la dernière année nous donnent de plus en plus confiance que le SCRS va bel et bien de l'avant.

Sommaire

Le contrôle des organismes de renseignement et de sécurité par un organe indépendant est maintenant une idée bien établie. Au début, il a suscité une certaine résistance, mais on le perçoit maintenant de plus en plus comme un avantage. Des cadres supérieurs du FBI et de la CIA nous ont affirmé que la surveillance indépendante les a aidés à mieux canaliser leurs efforts et à devenir plus efficaces et que, à long terme, elle leur avait permis d'obtenir pour leurs travaux l'appui soutenu des autorités politiques et financières.

A notre avis, les dispositions de la *Loi sur le SCRS* touchant la surveillance et les plaintes ont fait leur preuve. En effet, nous croyons que le moment est venu d'étendre la surveillance aux autres organismes du domaine du renseignement de sécurité. Nous reprendrons cette question de façon plus détaillée à l'annexe A.

La première fois que l'idée de contrôle a été avancée au Canada, certains croyaient qu'il faudrait des organismes distincts pour s'occuper du contrôle d'une part et des plaintes d'autre part. On craignait que, si l'organisme de surveillance disposait de «pouvoirs exécutifs», même s'il ne s'agissait que d'examiner les appels touchant les cas d'habilitation de sécurité et de formuler des recommandations à ce sujet, il pourrait se confondre avec l'«establishment» et perdre de sa transparence dans les rapports présentés au Parlement et au public. On craignait également que la lourde tâche que représentent l'audition des plaintes et les enquêtes exigerait tellement de temps qu'il ne lui en resterait plus pour faire un examen plus général du rendement du Service.

Aucune de ces craintes n'était fondée. Nous espérons rallier d'autres opinions à l'idée que le processus d'examen des plaintes ne nous a pas empêchés d'être francs et aussi ouverts que le permet la sécurité nationale. Certains membres de la bureaucratie, nous en sommes conscients, aimeraient que nous soyons moins loquaces. En outre, nous n'avons pas été submergés par les plaintes au point de ne pouvoir effectuer comme il se devait l'examen plus général.

Par ailleurs, nous avons constaté que le rôle de surveillance et celui de l'examen des plaintes se complétaient à merveille. Ce que le premier nous apprend est souvent fort utile pour comprendre le contexte de l'objet du second. Par contre, les plaintes nous amènent à porter attention à certaines choses que nous n'aurions peut-être jamais découvertes autrement. Aussi nous croyons que les services d'examen des plaintes et du contrôle devraient être réunis.

Un autre problème qui ne s'est pas posé sérieusement est celui du délai à respecter avant d'examiner un dossier : devons-nous attendre que les dossiers ne suscitent plus aucun intérêt avant de les examiner. Quelques critiques ont fait grand cas de cette question, affirmant qu'en examinant des opérations en cours nous essayons de «diriger» le Service, outrepassant ainsi le mandat que nous confère la loi. Dans le cadre de notre rôle de surveillance *nous faisons* des observations et des recommandations *mais nous ne «dirigeons» pas le Service* et nous ne sommes d'ailleurs pas qualifiés pour le faire.

Travaux inachevés

La surveillance efficace est un processus continu. L'expérience nous montre que l'examen des mandats doit demeurer une priorité constante. Nous avons en outre l'intention d'effectuer une étude visant à évaluer l'utilité réelle des renseignements que procure le recours à des méthodes telles que l'écoute électronique, qui comportent intrusion.

Voici d'autres domaines que nous estimons devoir approfondir : le contrôle des renseignements échangés avec les corps de police et les organismes gouvernementaux des provinces et de pays étrangers; *l'usage de sources ouvertes*; la vérification des visas par le SCRS; divulgation non autorisée de renseignement classifiés; la poursuite de la destruction des documents qui n'auraient pas dû être versés dans les dossiers du SCRS; et le rôle du Service avant et après la tragédie d'Air India et de l'aéroport de Narita.

2. CONTRÔLE

Pour des raisons évidentes, le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) ne peut exposer la nature de son travail avec autant de détails que la plupart des autres institutions publiques; tant ses sources que son produit sont secrets. Aussi la *Loi sur le SCRS* prévoit-elle à l'égard des activités du Service de vastes mesures de contrôle dont l'application est confiée à la Cour fédérale, au solliciteur général, à l'inspecteur général et au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS).

Le CSARS a pour mission spéciale de suivre de près les activités du SCRS pour le Parlement et le public.* Grâce à des observations privées et publiques, il veille à ce que le SCRS protège adéquatement la sécurité nationale, mais, et c'est là un point crucial, sans pour autant agir illicitement ni user de façon déraisonnable ou inutile de ses pouvoirs.

L'enquête et l'audition des plaintes font partie du processus. Nous traitons d'ailleurs des plaintes au chapitre 8. Dans ce chapitre et dans les *cinq* suivants, nous décrivons ce que nous avons appris au cours de nos activités de contrôle plus générales. Les chapitres 4, 5 et 6 portent sur des sujets précis, à savoir le contre-espionnage, l'intérêt porté par le SCRS au mouvement pacifiste et la protection des secrets scientifiques et technologiques. Le chapitre 3 traite des activités du SCRS en général et le chapitre 7 des questions d'ordre administratif. Enfin, dans le présent chapitre, nous examinons les éléments de la surveillance énoncés explicitement dans la *Loi*.

Instructions ministérielles

En vertu du paragraphe 6(2) de la *Loi sur le SCRS*, le solliciteur général peut donner par écrit au directeur des instructions concernant le Service. Copie de celles-ci est transmise à l'examen du Comité sous le régime du sous-alinéa 38a)(ii). En 1988-1989, nous avons examiné *cinq* nouvelles instructions ministérielles qui figurent à l'annexe C. Nous avons également examiné :

- six instructions de 1987-1988 qui sont arrivées trop tard pour être étudiées avant la préparation du dernier rapport annuel; et
- une série d'anciens documents que le Service, contrairement au ministère du Solliciteur général, considérait comme étant des instructions ministérielles. Ces documents ont été retenus à l'occasion d'un inventaire visant à déterminer si nous obtenions copie de toutes les instructions ministérielles.

* Nous appelons ce rôle «contrôle» ou «surveillance». Quelques critiques aimeraient que nous nous en tenions à l'expression «surveillance», croyant apparemment que le mot «contrôle» implique des pouvoirs considérables nous permettant de diriger le SCRS. Il est vrai que le terme «surveillance» est celui employé dans la *Loi sur le SCRS*, mais, par contre, «contrôle» est le mot généralement employé par la collectivité occidentale du renseignement pour décrire ce rôle. Cette discussion semble stérile et nous employons ces deux mots de façon interchangeable. Ce qui compte après tout est ce que nous faisons, ce qui comprend faire des commentaires sur le rendement du Service, dans le privé ou en public mais non pas donner des directives au Service.

Mise à part une réserve que nous exposerons au présent chapitre dans la partie sur la divulgation, nous sommes d'avis que les instructions ne permettent aucune utilisation abusive ou inutile des pouvoirs du Service, ni n'empiètent indûment sur les droits ou la vie privée des particuliers. Nous sommes heureux en particulier des instructions précises visant à éliminer certains renseignements recueillis sur des personnes avant et après juillet 1984, dans le cadre du Programme d'antisubversion. Les progrès réalisés dans ce domaine sont examinés en détail au chapitre suivant.

A l'occasion de notre examen des instructions ministérielles, nous avons en outre entrepris d'étudier les modifications apportées au Manuel des opérations du SCRS. Au cours de 1988-1989, le Service a mis la dernière main à des révisions majeures de plusieurs chapitres qui visaient le Service de sécurité de la GRC avant que la *Loi sur le SCRS* ne soit adoptée. En général, ces révisions resserrent les mesures de contrôle exercées par l'administration centrale sur les enquêtes et précisent les responsabilités touchant la réglementation des activités. Nous saluons, en particulier, le virage effectué qui consiste à mettre l'accent sur l'énoncé de principes généraux à respecter dans les enquêtes, et à délaisser l'approche graduelle fondée sur la procédure.

Ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux

Le paragraphe 13(2) et l'alinéa 17(1)*a*) de la *Loi* autorisent le SCRS à conclure des ententes avec différents organismes du gouvernement fédéral, ainsi qu'avec les gouvernements et organismes provinciaux (y compris les services de police), afin de remplir ses propres fonctions et de fournir des évaluations de sécurité. Le sous-alinéa 38a)(iii) nous donne comme double mandat d'examiner ces ententes et de surveiller les informations ou renseignements transmis dans le cadre de celles-ci.

En 1988 1989, une seule nouvelle entente semblable à celle conclue avec d'autres provinces a été signée avec le Manitoba. L'entente, qui vise le gouvernement provincial et les services de police de la province, autorise l'échange de renseignements et la prestation d'aide en général. Elle n'est pas obligatoire. Jusqu'à maintenant, le SCRS a conclu une entente avec toutes les provinces, sauf avec le Québec et l'Ontario, ainsi que des ententes visant les principaux services de police de toutes les provinces, sauf avec ceux du Québec.

Certains gouvernements provinciaux ont été critiqués pour avoir conclu une entente avec le SCRS. Or, nous considérons ces ententes comme essentielles : le Service a besoin de renseignements fournis, par exemple, par les bureaux provinciaux des véhicules, tandis que les corps policiers et d'autres organismes relevant des provinces doivent obtenir l'information dont ils ont besoin pour aider à faire régner l'ordre public et veiller à la sécurité des citoyens. Les ententes ne menacent pas, en soi, la vie privée à laquelle les Canadiens ont droit. De fait, ces ententes officielles permettent précisément d'exercer une certaine surveillance sur les échanges de renseignements qui, autrement, pourraient être faits sans restriction.

Toutefois, nous croyons que ces échanges doivent être suivis avec attention de façon qu'il n'y ait pas d'abus. En 1988-1989, nous avons élaboré une formule visant à surveiller et à vérifier tous les renseignements échangés avec d'autres gouvernements dans le cadre de ces ententes, nous attardant pour commencer aux ententes avec les provinces. Nous avons

maintenant le compte, province par province, des échanges de renseignements effectués durant trois ans, entre janvier 1986 et décembre 1988.

Une vérification restreinte et à l'improviste que nous avons faite auprès d'une province indique que la plupart des renseignements en cause sont assez banals, provenant par exemple des registres de naissance, et visent à vérifier des demandes d'habilitation de sécurité. Ce genre de besoin ne suscite aucune crainte. Toutefois, il se peut que des renseignements plus délicats soient échangés. Il nous faut être mieux en mesure de surveiller pareils échanges. En particulier, nous nous préoccupons du fait

- que le Service ne fait, dans ses données sur les échanges, aucune distinction entre les renseignements personnels et les autres types de renseignements en cause;
- qu'il n'indique pas la communication ou la réception de renseignements personnels particulièrement délicats; et
- que nous ne savons pas dans tous les cas à quels ministères ou organismes on s'est adressé.

Au cours des derniers mois de *cette année*, nous aurons comme principal projet de vérifier la tenue des dossiers se rattachant à toutes les ententes conclues, en particulier les renseignements échangés avec les provinces et la qualité des politiques du Service à cet égard. Nous avons également commencé à examiner les renseignements échangés dans le cadre d'autres ententes.

Ententes avec l'étranger

En vertu de l'alinéa 17(1)b) de la *Loi*, huit ententes ont été conclues avec des services de police ou des organismes de sécurité d'autres pays, et le Service a également été autorisé à prolonger l'entente conclue avec 60 services de police et organisations de sécurité. Ces ententes en elles-mêmes ne nous inquiètent pas. Elles comblent les vides laissés lorsqu'on a voulu séparer le renseignement de sécurité de la fonction de police dans la société canadienne en créant le SCRS et que celui-ci a réduit au début ses contacts officiels avec les services de police étrangers. Nous nous sommes rapidement rendus compte que le SCRS avait besoin de ces contacts pour vérifier les dossiers criminels et autres en vue de faire des recommandations sur les habilitations de sécurité.

Mais nous ne sommes toujours pas convaincus de pouvoir surveiller aussi bien que nous le jugeons nécessaire la circulation de renseignements personnels de nature confidentielle. Tout comme dans ses échanges avec les provinces et les services de police relevant d'elles, le SCRS n'indique pas les renseignements sur les particuliers qu'il communique aux organismes étrangers de façon à ce que nous puissions les repérer facilement. Ainsi, en vérifiant le dossier d'un particulier, nous pourrions voir si des informations ont été fournies et de quel genre de renseignements il s'agit. Mais il n'existe aucune liste précisant dans quels dossiers de *tels* renseignements ont été puisés.

Comme il est impensable de dépouiller régulièrement tous les dossiers, nous ne pouvons suivre ni le volume des renseignements fournis par le SCRS ni leur nature. Nous continuons d'insister auprès du SCRS pour qu'il comble cette lacune et nous nous attendons à

ce qu'il donne suite à notre demande lorsqu'il disposera des ordinateurs plus puissants qui lui ont été promis.

Mandats

Nous n'avons pas la mission explicite de surveiller les différents mandats. C'est à la Cour fédérale du Canada qu'incombe avant tout cette responsabilité. Toutefois, au cours de nos examens approfondis des programmes du SCRS, nous examinons minutieusement des affidavits présentés sous serment à l'appui de demandes de mandat. En particulier, nous vérifions si les affidavits sont en tous points conformes aux faits contenus dans les dossiers sur lesquels ils se fondent. Nous nous employons également à lire tous les mandats.

Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous avons souligné les changements importants qui avaient été apportés aux procédures dans ce domaine. Ils visaient à rendre des personnes reconnues responsables de l'exactitude des faits fournis à la Cour à l'appui des demandes de mandat. Les procédures ont continué de changer. En particulier, la direction du contentieux joue un plus grand rôle. Chaque équipe de rédacteurs compte un avocat et un analyste.

Naturellement, nous favorisons des contrôles internes plus stricts sur le processus des demandes de mandat. Nous croyons qu'il ne faut recourir aux pouvoirs comportant intrusion et autorisés par les mandats qu'en cas de nécessité absolue, c'est-à-dire lorsque les renseignements dont a besoin le SCRS pour protéger l'intérêt national ne peuvent être obtenus autrement.

Mais nous craignons également que le nouveau processus soit lourd. Nous n'entendons évidemment pas un relâchement de la rigueur que le Service a commencé à apporter au processus. Mais nous sommes convaincus qu'il faut prévoir une procédure concernant les mandats d'urgence. Nous exposons nos idées et propositions à ce sujet à l'annexe A.

Nous avons été heureux de constater en 1988-1989, que les mandats continuent de protéger les relations privilégiées qui s'établissent entre un avocat et son client. Nous avons remarqué avant aujourd'hui que, contrairement au *Code criminel*, la *Loi sur le SCRS* ne protège nullement ce type de relations privilégiées. Notre recommandation que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée afin de prévoir une telle protection est également énoncée à l'annexe A.

Dans cette annexe, nous proposons également de renforcer le rôle de l'avocat du diable dans le processus de demande de mandat. Présentement, l'avocat du diable s'assure que les renseignements nécessaires pour la demande de mandat soient exacts. Nous nous attendions à plus lorsque nous avons initialement proposé la nomination d'un avocat du diable. Nous recommandons que la *Loi* soit modifiée en ce sens et que l'avocat du diable conteste chaque mandat devant la Cour fédérale elle-même, comme s'il représentait la cible (qui ne sait pas, bien entendu, qu'un mandat est demandé contre elle).

Divulgations dans l'intérêt public

L'article 19 de la *Loi sur le SCRS* porte, entre autres choses, que

> (2) Le Service peut (...) communiquer (...) les informations visées [c'est-à-dire, «les informations qu'acquiert le Service dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu de la présente loi»] (...)
>
> d) lorsque, selon le ministre, leur communication à un ministre ou à une personne appartenant à la fonction publique du Canada est essentielle pour des raisons d'intérêt public et que celles-ci justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée : à ce ministre ou à cette personne.
>
> (3) Dans les plus brefs délais possibles après la communication visée à l'alinéa 2d), le directeur en fait rapport au comité de surveillance.

Bien qu'aucun rapport du genre n'ait été reçu en 1988-1989, nous sommes conscients de l'existence d'un échappatoire qui a permis la communication de renseignements du SCRS en dehors du cadre visé à l'article 19. Dans un cas, le solliciteur général de l'époque a demandé au SCRS de coordonner la préparation et la tenue, de concert avec la GRC et le ministère des Affaires extérieures, d'une séance d'information à l'intention de représentants élus. En vertu de la *Loi*, le SCRS n'est pas autorisé à communiquer des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions à des élus, à moins qu'ils ne soient membres du gouvernement. Connaissant cette disposition, le ministre a ordonné que les renseignements soient communiqués par des fonctionnaires «agissant à titre de mandataires».

Quel que soit le bien-fondé de cette séance d'information, nous craignons que, en faisant des fonctionnaires du SCRS des mandataires du ministre, il soit possible d'éluder le principe de l'article 19 voulant que nous soyons informés des communications qui se font en dehors du champ étroit de l'assistance liée à l'exécution de la loi, à la conduite des affaires internationales et à la défense nationale.

Un autre principe est en jeu ici. Le solliciteur général et les fonctionnaires du ministère ont accès à toutes les informations obtenues par le SCRS grâce à ses pouvoirs l'autorisant à faire grand usage de l'intrusion. La *Loi* ne prévoit aucune limite quant à la façon qu'ils peuvent utiliser l'information. Nous recommandons donc (recommandation énoncée à l'annexe A) que toute communication par le ministère soit assujettie aux mêmes restrictions que celles faites par le Service lui-même en vertu de l'article 19.

Statistiques sur les activités opérationnelles

En vertu du sous-alinéa 38*a*)(vii) de la *Loi*, nous avons le mandat de «réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service». Au cours de la dernière année, nous avons élaboré les spécifications d'un système informatisé global d'information sur la surveillance portant à la fois sur les pouvoirs comportant intrusion, le nombre de cibles soumises à une enquête, les ressources financières et humaines, le personnel, la conservation et la destruction des dossiers, le recours aux sources ouvertes, la production de renseignements, les informations échangées en vertu d'ententes avec des organisations canadiennes et étrangères, les activités entreprises avec l'approbation du ministre et les mesures objectives au niveau menaces.

Nous avons maintenant certaines données dans tous ces domaines. Nous les avons normalisées, en général en fonction des exercices, de manière à pouvoir les comparer facilement, et les avons centralisées dans une seule base de données.

Le niveau de collaboration observé au cours du présent exercice est inégal au sein du Service. Pour notre part, pour économiser temps et argent, nous avons essayé autant que possible d'utiliser l'information que le Service recueille déjà pour ses propres besoins. Mais, bien que certaines données soient fournies par le Service tous les trois mois, ce qui nous permet d'être raisonnablement à jour dans notre analyse, d'autres ne sont fournies qu'une fois par année. Dans ces derniers cas, les données sont passablement défraîchies au moment où nous les traitons. Nous continuons de discuter de ce problème avec le Service.

Nous avons effectué plusieurs études statistiques en 1988-1989 sur le recours aux pouvoirs comportant intrusion, l'utilisation des années-personnes et les enquêtes sur les cibles désignées à l'origine aux termes de l'ancien programme d'antisubversion. Au chapitre 3, nous exposons les conclusions encourageantes de cette troisième étude.

Actes illégaux

En vertu de l'article 20 de la *Loi*, le directeur doit informer le solliciteur général lorsqu'il a des motifs de croire qu'un employé du SCRS a agi illicitement. Nous obtenons copie du rapport du directeur ainsi que de tout commentaire que le solliciteur général communique au procureur général.

En 1988-1989, nous avons eu un rapport du genre. Il visait un agent de renseignement qui s'est fait passer pour un membre de la GRC au cours de la mise en place d'une opération de surveillance. Dans le cas qui nous occupe, bien que l'agent de renseignement ait fait preuve d'un manque de jugement, il ne semble pas y avoir eu dommage réel. L'employé a été réprimandé.

Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous avons signalé qu'un rapport d'action illicite avait été envoyé aux autorités provinciales à qui il appartient de décider s'il y a lieu de poursuivre. Le Procureur général de la province a décidé de ne pas engager de poursuites judiciaires dans ce cas.

Rapports spéciaux

En vertu du mandat que nous confère l'alinéa 38*a*) de la *Loi*, soit celui de «surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions», ainsi que de notre pouvoir, prévu à l'article 54, de présenter des rapports spéciaux au solliciteur général, nous avons poursuivi un programme d'études en profondeur au fil des années.

En 1988-1989, nous avons fait des études sur le rôle du Service de protéger les secrets scientifiques et technologiques du Canada, l'intérêt du Service pour le mouvement pacifiste, et le Programme de contre-espionnage. Des rapports seront soumis incessamment au solliciteur général. On trouvera plus loin dans le présent rapport annuel un résumé de nos conclusions et recommandations, aussi complet que le permet la sécurité nationale.

Nous avons également poursuivi l'étude spéciale que nous avions faite l'année dernière sur le triage sécuritaire des immigrants. Nous avons des inquiétudes en ce qui concerne l'efficacité du processus et nous soumettons un autre rapport au solliciteur général. Le ré-établissement des responsabilités entre le SCRS et les autorités du service d'immigration, en voie de développement, satisfaira nos inquiétudes, libérant le Service de la routine afin qu'il puisse concentrer ses efforts à identifier les immigrants éventuels qui pourraient représenter des menaces à la sécurité nationale. Nous surveillerons ces changements.

Consultations et enquêtes

Comme par les années passées, nous avons rencontré à l'occasion le solliciteur général, son adjoint, l'inspecteur général, et le directeur du Service. Nous avons également continué de visiter les bureaux régionaux du Service. En 1988-1989, nous avons visité ceux de Vancouver, Toronto, Montréal, Québec et Halifax, ainsi que le bureau régional d'Ottawa.

En général, le SCRS a continué à accepter de bon gré de satisfaire nos demandes officielles d'information. Une difficulté s'est toutefois posée en 1988-1989 et mérite d'être signalée en raison du principe fondamental sous-jacent. Nous avons demandé à voir des dossiers qui avaient également fait l'objet d'une plainte auprès du commissaire à la protection de la vie privée ainsi que d'une demande déposée auprès de la Cour fédérale du Canada en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Nous avons voulu nous assurer que le Service n'avait pas, sans motif valable, empêché le commissaire d'examiner quoi que ce soit.

Le SCRS a retardé de nous fournir l'information car selon un avis légal qu'il a reçu, il estimait que, puisque le commissaire à la protection de la vie privée était en cause, le CSARS pouvait être au-delà de sa compétence. Nous ne pouvions accepter pareille réponse. La *Loi sur le SCRS* dit que nous avons accès à tout ce que le SCRS a dans ses dossiers, sauf aux renseignements confidentiels du Cabinet. C'est un principe important et l'affaire s'est éventuellement règlée à notre satisfaction.

L'exclusion des renseignements confidentiels du Cabinet est une question que nous avons déjà traitée. Dans les rapports antérieurs, nous avons dit que nous ne connaissions aucun cas où cela nous avait empêché de faire notre travail. Toutefois, il se présente un cas actuellement : on nous a refusé l'accès au plan opérationnel pluriannuel (POP) du Service, alléguant qu'on le préparait à l'intention du Conseil du Trésor, qui est un comité du Cabinet.

Un compromis est finalement intervenu : bien que le document du POP soit retenu, on nous a promis l'accès à tous les renseignements qu'il contient. Toutefois, l'affaire démontre que l'exclusion des documents du Cabinet pourrait nuire à l'efficacité du contrôle. A l'annexe A, nous recommandons que le paragraphe 39(3) de la *Loi sur le SCRS* soit abrogé de façon que le Comité ait accès à tous les renseignements que possède le Service, quelle qu'en soit la source.

Collecte de renseignements sur des États et des ressortissants étrangers

En vertu de l'article 16 de la *Loi*, le ministre de la Défense nationale et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, sous réserve du consentement du solliciteur général, peuvent demander au SCRS de recueillir des renseignements au Canada sur des États et des ressortissants étrangers qui ne sont pas citoyens canadiens, pour les besoins de la défense et des affaires internationales. En vertu du sous-alinéa 38a)(v), nous devons surveiller ce genre de demandes. Encore une fois, en 1988-1989, il n'y en a eu aucune.

L'utilité évidente de renseignements sur d'autres États, pour la planification de la défense et la conduite des affaires internationales, tranche étonnamment avec le fait qu'on omet de recourir au SCRS dans ces domaines. Ce qui nous fait dire que l'article 16 est trop restrictif.

En 1988-1989, nous avons commandé au professeur Peter H. Russell de l'Université de Toronto, expert canadien notoire dans le domaine du renseignement de sécurité, un document* sur les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à créer le genre d'agence de renseignement étrangère que l'Australie, les États-Unis, et d'autres pays possèdent. Nous sommes d'accord sur sa conclusion que le Canada n'a pas besoin d'un tel organisme pour l'instant.

Toutefois, comme nous en discutons plus abondamment à l'annexe A, nous appuyons également sa recommandation pour que soit supprimée de l'article 16 la locution restrictive «dans les limites du Canada», ce qui pourrait inciter le gouvernement à recourir davantage au SCRS dans ce domaine. De plus, les technocrates canadiens dépendraient moins des agences d'autres pays et de leurs renseignements qui répondent davantage à leurs besoins plutôt qu'à ceux du Canada.

Rapport du directeur et certificat de l'inspecteur général

Le rapport annuel que le directeur du SCRS devait présenter au solliciteur général pour 1988-1989 a été reçu. Au moment où nous mettions la dernière main au nôtre, l'inspecteur général était encore à élaborer son certificat dans lequel il indique s'il est satisfait ou non du rapport du directeur. Le Comité ne pourra en parler que dans son prochain rapport.

En 1988-1989, nous avons reçu le certificat de l'inspecteur général, couvrant la période du 1er janvier 1987 au 31 mars 1988. Ce document était le complément le plus utile à nos propres idées et notre recherche. Nous remarquons qu'on y voit d'un bon oeil les changements apportés dans la façon dont le SCRS choisit les cibles et décide de la profondeur à donner aux enquêtes sur celles-ci, confirmant ainsi le point de vue que nous avons exprimé dans le dernier rapport annuel sur la qualité de notre propre recherche.

* Ce document est disponible chez le professeur Russell.

Divulgations non autorisées

Le SCRS, comme toute agence de renseignement de sécurité, a un système de sécurité interne pour protéger l'information classifiée contre la divulgation non autorisée, la destruction, la soustraction, l'amendement ou l'interruption. Ce système vise la pénétration de l'extérieur et aussi les manques de l'intérieur, entraînant des fuites accidentelles ou volontaires.

En 1987, il y a eu un bon nombre de divulgations publiques — y compris un bulletin de nouvelles révélant l'existence d'un organisme préposé au rassemblement de renseignements très important — cela indiquait fortement la possibilité de fuites à l'intérieur du Service. Par la suite nous avons demandé à l'inspecteur général selon l'article 40 de la *Loi sur le SCRS*, d'effectuer en notre nom, un examen des opérations et ligne de conduite du Service touchant les divulgations non autorisées de renseignements classifiés. Nous avons aussi demandé à l'inspecteur général son opinion relativement au rôle que devrait avoir la GRC dans l'enquête de fuites douteuses.

Nous avons maintenant reçu le rapport de l'inspecteur général et nous prenons en considération ses constatations et conclusions. Tel que prévu à l'article 54, nous présenterons un rapport au solliciteur général, en temps utile.

3. OPÉRATIONS DU SCRS

Dans la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* sont énumérées un certain nombre de tâches précises qui nous sont dévolues, mais on y trouve également un vaste mandat qui nous permet d'examiner de façon générale le rendement du Service au chapitre de ses tâches et de ses fonctions. Ayant traité des tâches particulières dans le chapitre précédent, nous passons maintenant à un examen d'ordre plus général. Notre démarche repose sur deux principes : celui de la sécurité nationale et celui du respect des droits et libertés de la personne.

Recours aux mandats judiciaires

L'utilisation de techniques comportant intrusion, comme l'écoute électronique et l'ouverture du courrier, n'est permise que par des mandats judiciaires délivrés par la Cour fédérale du Canada. Le tableau I nous permet de constater que le nombre total de mandats nouveaux et renouvelés est passé de 75 en 1987-1988 à 90 en 1988-1989. L'augmentation est forte, mais elle est plus apparente que réelle; il a fallu procéder à un certain rattrapage en raison du retard du renouvellement de certains mandats à un moment où le processus

Tableau 1. Mandats nouveaux et renouvelés

	Années civiles			Années financières*	
	1985	1986	1987	1987-1988	1988-1989
Nouveaux mandats	82	95**	71	67	55
Mandats renouvelés	27	11	5	8	35
Total	109	106	76	75	90
Durée moyenne des mandats (en jours)	173.6	162.2	190.8	211.5	224.3

* C'est la première fois que nous faisons état de statistiques sur les mandats judiciaires en fonction des années financières. Par le passé, nous faisions état des chiffres de l'année civile antérieure. Ce changement permet de faire concorder les statistiques sur les mandats judiciaires avec le reste du rapport annuel, lequel porte sur l'exercice financier. Afin d'établir une comparaison avec l'année précédente et de tenir un dossier complet, nous exposons également les chiffres de l'année 1987-1988 (sinon les mandats émis de janvier à mars 1988 ne figureraient pas dans le tableau).

** Dans les rapports annuels antérieurs; par inadvertance, nous avons indiqué 94 nouveaux mandats en 1986.

Source : SCRS

(voir le chapitre 2) de demande de mandats a été rendu plus rigoureux. En 1988-1989, le nombre total de mandats nouveaux et renouvelés est resté inférieur à celui des années 1985 et 1986.

Nous ne sommes toujours pas satisfaits de la quantité limitée de statistiques qu'il nous a été possible de rendre publiques à l'égard des mandats judiciaires. C'est un sujet que nous avons déjà abordé de façon exhaustive dans les rapports annuels précédents. Le Service est d'avis qu'une plus grande divulgation pourrait compromettre la sécurité nationale mais nous remarquons que les Canadiens reçoivent des informations moins précises qu'avant 1984, alors que les mandats judiciaires touchant le renseignement de sécurité étaient émis en vertu de la *Loi sur les secrets officiels*.

Par conséquent, à l'annexe A, nous proposons que la *Loi* autorise explicitement la publication de statistiques sur le nombre de Canadiens (citoyens et immigrants admis) qui sont sous surveillance. Nous sommes d'avis que les Canadiens ont le droit d'être mis au courant de ces chiffres qui donnent une bonne idée du niveau d'activité du SCRS.

Accès au CIPC

Le SCRS bénéficiera bientôt d'un accès beaucoup amélioré au CIPC (Centre d'information de la police canadienne), réseau informatique à liaison radio qui donne aux agents de police un accès instantané à des banques de données sur l'immatriculation de véhicules, les mandats d'arrêts non exécutés et d'autres renseignements.

Initialement, le SCRS n'avait accès au CIPC que par l'entremise de la GRC. Plus tard, il a obtenu un accès direct mais seulement pour les fins de ses activités d'antiterrorisme et il ne disposait de terminaux qu'à l'administration centrale et dans deux des six régions. Cela était évidemment insuffisant. Tel que mentionné dans notre rapport annuel de 1986-87

> «des milliers de policiers dans les banlieues paisibles ont des terminaux du CIPC montés sous les tableaux de bord de leurs voitures et peuvent se renseigner aussi facilement sur des adolescents qui traînent dans un parc de stationnement que sur la voiture dans laquelle les voleurs d'une banque se sont enfuis.
>
> Mais aucun surveillant du SCRS, aux trousses d'un présumé terroriste, n'a la même possibilité d'obtenir des renseignements instantanés sur sa proie.»

Nous *étions* déconcertés et déçus du retard *apporté* à résoudre ce problème.

Les autorités du SCRS et du CPIC considèrent présentement un projet de convention lequel donnerait au Service, accès à toutes fins, à deux des trois banques de données sur les registres d'identification et d'immatriculation de véhicules. L'exclusion de la troisième banque de données du projet de convention ne nous inquiète pas. Elle contient des renseignements touchant aux enquêtes ouvertes de la police.

Nous sommes toutefois navrés que les registres d'immatriculation de véhicules du Québec ne soient pas inclus dans cette convention. Ce qui veut dire, par exemple, que le SCRS ne peut promptement identifier le propriétaire d'un véhicule avec des plaques d'immatriculation du Québec, utilisé par un individu soupçonné de terrorisme.

Les autorités du Québec ont décidé qu'elles ne négocieraient pas d'entente protectrice relativement à la collaboration avec le SCRS tant qu'elles n'auraient pas abouti à un accord avec la GRC touchant la collaboration en vertu de la *Loi sur les infractions à la sécurité*. Le SCRS a déjà une entente protectrice avec toutes les autres provinces.

Ceci nuit au SCRS en ce qu'il n'a pas les outils nécessaires pour accomplir son travail. Nous partageons l'espoir du Service à l'effet qu'il y ait une entente protectrice avec le Québec.

Filtrage de sécurité

Le problème persistant des retards dans le traitement des habilitations de sécurité a diminué considérablement. Certains facteurs y ont contribué, notamment la mise en oeuvre rapide et efficace des recommandations d'un expert du Conseil du Trésor à qui on a fait appel pour déterminer de quelle manière le système pouvait être rationalisé. On a également procédé à un important changement au chapitre du filtrage des candidats à la citoyenneté canadienne. Plutôt que de rédiger un rapport sur chaque personne qui présente une demande de citoyenneté, le SCRS n'en présente un que dans les cas où la vérification faite au sujet d'un demandeur révèle certains problèmes.

Le SCRS l'admet, le traitement des demandes d'évaluation de sécurité est encore trop long. Dans certains cas, notamment en ce qui a trait à l'immigration, les renseignements proviennent de gouvernements étrangers, dans un laps de temps indépendant de la volonté du Service. Pour ce qui est des habilitations de sécurité émises conformément à la Politique du gouvernement sur la sécurité, l'objectif visé est de 30 jours d'enquête pour les niveaux I et II (CONFIDENTIEL et SECRET) et de 120 jours pour le niveau III (TRÈS SECRET). Les habilitations nécessitent actuellement deux fois plus de temps, c'est-à-dire 60 jours pour ce qui est des niveaux I et II et 240 jours dans le cas du niveau III. Bien sûr, il s'agit de moyennes. Dans certains cas, la procédure est plus rapide, dans d'autres plus lente.

Analyse et production

Nous sommes heureux de constater que certains changements ont été apportés aux travaux de la Direction de l'analyse et de la production depuis que nous avons examiné ses activités en 1987-1988.

Notre principale critique touchait l'insistance marquée sur l'analyse à court terme de l'actualité, qui vise surtout à suivre de près les événements et leur déroulement et à informer les autorités des problèmes éventuels, au détriment de l'analyse de base à long terme, qui permet de fournir des renseignements fiables servant à aider le gouvernement à élaborer des politiques et à prendre des décisions stratégiques.

Un certain nombre de facteurs structurels sont à l'origine de ce déséquilibre. Par exemple, nous avons trouvé que l'organisation a un penchant pour la collecte de renseignements au moyen des programmes opérationnels (contre-espionnage et antiterrorisme) plutôt que pour la prestation de conseils au gouvernement. C'est pourquoi les travaux de la Direction semblaient plus axés sur ce que les directions opérationnelles mettaient à sa disposition que sur les besoins des utilisateurs des renseignements. Nous avons conclu que cela pouvait s'expliquer en partie par le fait que le gouvernement n'a pas donné de directives précises à l'égard de ses besoins en renseignements de base.

Un plan stratégique de production de renseignements requis et de priorités pour la production a été mis au point et sera étudié par le Gouvernement. Il a été préparé en fonction des prévisions de menaces faites par la Direction elle-même d'après un sondage qu'elle a mené auprès des ministères qui utilisent les renseignements. On s'attend à ce que les décisions qui en découleront constitueront les premières directives globales du gouvernement à l'égard des renseignements dont il a besoin. En outre, le Comité de la production du renseignement, qui réunit des cadres du SCRS et qui s'occupe principalement de planification stratégique, est devenu plus actif.

Le Service est également en train de se débarrasser du penchant qu'il avait, à notre avis, pour les généralistes au détriment des spécialistes. Un certain nombre de mesures ont été prises afin d'accroître le niveau de spécialisation au sein de la Direction. Les travaux ont été réorganisés en fonction des divisions géographiques; les analystes sont maintenant responsables de certaines parties du monde plutôt que de genres particuliers de menaces envers la sécurité nationale, ce qui les incite beaucoup plus à se familiariser avec les cultures au sein desquelles la majorité des menaces de terrorisme et d'espionnage ont leur origine. Le nombre d'analystes doublera aussi.

Sur un plan beaucoup plus social, il est également plus convenable que les analystes aient été sortis des directions opérationnelles et qu'ils se trouvent maintenant plus près de leurs propres chefs, malgré le fait qu'ils sont maintenant installés dans des locaux surpeuplés.

Des efforts sont maintenant déployés pour ramener les agents de liaison de sécurité au sein de la Direction à la fin de leur affectation à l'étranger. Il s'agissait pour nous d'une source de connaissances laissée inexploitée. Un premier agent est déjà au sein de la Direction, en qualité d'agent senior.

Le changement peut-être le plus frappant à survenir au sein du Service est que celui-ci recherche maintenant des compétences à l'extérieur de ses propres rangs. Des mesures ont été prises pour recruter des chercheurs universitaires et d'autres spécialistes qui, à contrat, procéderont à une analyse de base dans leurs champs de compétence respectifs sous la direction d'un nouveau Groupe de l'analyse stratégique. L'accès direct aux universitaires est l'une des choses qui nous a le plus impressionnés en ce qui a trait au bureau national des évaluations de l'Australie.

La Direction s'est également bien employée à modifier le mandat du Comité de la production du renseignement. Ce dernier est maintenant chargé de veiller à ce que les rapports de renseignement contiennent une analyse suffisante, y compris des prévisions, et à ce que la rubrique concernant les incidences pour le Canada soit pertinente. On se contentait parfois, dans les rapports antérieurs, de n'offrir qu'une simple description des questions. Nous étions également préoccupés par le fait que l'on se fiait parfois trop aveuglément aux sources d'information étrangères.

Le SCRS a pris d'importantes mesures afin de corriger les lacunes que nous et le Groupe consultatif indépendant avions relevées *en 1987. Mais nous* sommes toujours d'avis que la création d'un organisme distinct chargé d'analyser les renseignements provenant de toutes sources, y compris le SCRS, devrait être étudiée plus à fond. Il en sera question à l'annexe A.

Programme d'antiterrorisme

L'exercice visé s'est déroulé sans acte de terrorisme sérieux et une part du crédit revient à la Direction de l'antiterrorisme. Le plus grand défi de cette dernière a été le sommet économique qui a eu lieu à Toronto l'an dernier, car la nouvelle du moindre incident aurait fait le tour du monde. Le SCRS a procédé à un certain nombre d'évaluations de la menace et a élaboré un exposé sous forme de document vidéo afin de renseigner les autres organismes à propos des choses auxquelles ils devaient porter attention. L'intérêt qu'ont manifesté un certain nombre de gouvernements à l'égard de ce document vidéo donne une bonne idée de son succès.

Le SCRS a participé activement à l'élaboration de politiques et de procédures applicables à l'échelle du gouvernement dans les cas d'incidents terroristes. Au cours d'exercices destinés à préparer divers ministères et organismes, la Direction de l'antiterrorisme a montré qu'elle pouvait entrer en action rapidement*.

Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous avons mentionné le ciblage d'un groupe latino-américain dont la contribution à un conflit à l'étranger est devenue insignifiante. La portée de cette enquête a été réduite.

Il y a eu des progrès dans d'autres secteurs que nous avons examinés. Les enquêteurs ont reçu des instructions claires selon lesquelles ils peuvent entretenir des contacts réguliers avec des gens des communautés ethniques au sein desquelles se trouvent certains groupes qui ont recours à la violence politique à l'égard des conflits qui se déroulent dans leur patrie. Ces instructions respectent les recommandations que nous avons formulées. Nous sommes satisfaits des lignes directrices précisées dans le Manuel des opérations pour de telles relations. Ces lignes directrices sont nécessaires car les opérations du SCRS peuvent avoir un effet néfaste sur les activités politiques légitimes des groupes ethniques.

* La Direction a eu l'occasion d'appliquer sa théorie à une situation réelle peu après la fin de l'exercice financier visé lorsqu'un autobus assurant la liaison entre Montréal et New-York a été détourné sur la colline parlementaire. A ce moment, le détournement était essentiellement l'affaire de la police. Mais, par exemple, c'est grâce aux contacts du SCRS que l'identité de l'auteur du détournement a pu être déterminée avant le dénouement pacifique de l'incident.

Bien qu'il soit évidemment impossible d'entrer dans les détails, le Service semble également avoir réussi à réduire de façon substantielle l'ingérence des agents étrangers dans les communautés ethniques au cours de l'année qui vient de s'écouler. Nous avions aussi fait remarquer dans notre rapport spécial l'année dernière sur le programme touchant l'antiterrorisme que les agents de certains gouvernements ont la réputation de donner au SCRS des renseignements erronés destinés à amener le Service à servir leur cause. Le SCRS en est conscient et, à notre avis, il fait bien la distinction entre la fiction et la réalité.

Le Service étudie la possibilité de séparer les fonctions de recherche et d'information au sein de la Direction de l'antiterrorisme. Nous le lui avions recommandé et nous l'encourageons à le faire. Nous nous préoccupions du fait que la section de la recherche était surchargée par des demandes fréquentes et urgentes de préparation de séances d'information. Une section de recherche distincte sera plus en mesure de concentrer ses travaux sur la consolidation des renseignements obtenus au moyen des opérations et pourra ainsi déterminer les modes d'action et les tendances de façon plus globale, de sorte que la Direction sera prête à toute éventualité de menace.

Selon certains observateurs, le «narco-terrorisme» ou le commerce des drogues illégales en vue de soutenir la violence politique est une menace de plus en plus présente. Bien que ce problème soit important dans certains endroits, notamment dans certains pays d'Amérique latine, le SCRS est d'avis que le narco-terrorisme n'a pas autant d'importance au Canada en ce moment. La GRC est du même avis. Le SCRS est d'avis que le commerce canadien de la drogue est dirigé par les criminels que l'on rencontre habituellement, c'est-à-dire ceux qui suivent leurs propres ambitions plutôt que de servir une cause politique; dans des cas isolés, certains individus peuvent mêler le terrorisme au commerce de la drogue, mais il s'agit d'individus peu importants qui agissent pour leur propre compte.

Air India et Narita

Après mûre réflexion, nous avons jugé, en décembre 1988, que nous pouvions et devions entreprendre une enquête sur les actions ou l'absence d'action du SCRS avant et après les catastrophes d'Air India et de Narita en juin 1985, impliquant dans les deux cas un vol en partance du Canada. Bien que la GRC soit chargée des enquêtes, nous nous sommes demandés si le SCRS aurait pu agir avec plus de diligence afin de prévenir ces catastrophes et s'il avait suffisamment collaboré aux enquêtes policières qui ont suivi. Nous pensions qu'une enquête approfondie mais bien délimitée serait très utile et qu'elle ne dérangerait en rien le processus judiciaire ni l'enquête policière encore en cours.

Au début de l'année 1989, nous avons soigneusement élaboré un mandat, sachant très bien que le moindre faux pas pourrait empêcher le pays d'amener les coupables devant la justice. Nous avons demandé au directeur du SCRS de nous faire part de ses observations au sujet du mandat de notre enquête et il a pleinement collaboré.

Puisque toute enquête nécessiterait la collaboration d'autres organismes, le président du Comité a également consulté le sous-solliciteur général et le sous-procureur général du Canada. Les sous-ministres, avec *l'appui ferme* du commissaire de la GRC, ont répondu que, à ce moment critique, une enquête, même si nous en avions bien précisé les limites, pourrait nuire à l'enquête *policière* et pourrait aussi empêcher la justice de suivre son

cours. C'est avec quelques regrets que, à la demande du sous-procureur général, nous avons accepté de ne pas procéder à l'enquête pour le moment.*

Toutefois, nous l'avons informé que nous continuerions de demander au SCRS de nous tenir au courant de l'enquête et que nous nous réservions le droit de procéder à l'enquête à n'importe quel moment. Nous sommes certains que le SCRS garde *maintenant* les rubans magnétiques de conversations enregistrées qui pourraient être pertinentes, et nous permettre de procéder à une enquête complète au moment opportun.

Le SCRS et les autochtones

Le Service a mené des enquêtes un peu partout au Canada en 1988-1989 au sujet d'une influence étrangère éventuelle et de la violence possible chez les autochtones. Les enquêtes découlaient des nombreuses déclarations des chefs autochtones qui laissaient entendre qu'il pourrait y avoir des actes de violence si l'on ne faisait pas droit à leurs demandes. Les enquêtes furent complétées en 1989, et le SCRS a soumis son évaluation au Gouvernement.

On nous a demandé de nous pencher sur des entrevues au cours desquelles le Service a cherché à obtenir des renseignements au sujet des protestations des Innus du Labrador contre les vols d'entraînement à basse altitude des avions de l'OTAN au-dessus des terres qu'ils occupent. C'est pourquoi nous approfondissons notre étude. Le travail se poursuivait encore pendant la rédaction du présent rapport annuel. Nous soumettrons nos constatations et conclusions au solliciteur général lorsque notre enquête sera terminée, avec nos recommandations de diffusion, si indiqué.

Antisubversion

Le SCRS se concentre maintenant sur un plus petit nombre de personnes et de groupes qu'auparavant, dans le cadre du programme d'antisubversion. Une étude statistique que nous avons menée en 1988-1989 montre une chute radicale du nombre de cibles et du recours à des pouvoirs comportant intrusion et de sources humaines.

Lorsque la Direction de l'antisubversion a été démantelée, certaines cibles sont passées sous la responsabilité de la Direction de l'antiterrorisme, d'autres à la Direction du contre-espionnage et d'autres enfin à la Direction de l'analyse et de la production. La plupart des cibles ont simplement été abandonnées.

L'utilisation de techniques comportant intrusion conformément aux mandats judiciaires de la Cour fédérale est grandement réduite. Le ministre n'autorise toujours pas le recours à des techniques comportant intrusion aux fins des enquêtes fondées seulement sur l'alinéa 2d) de la *Loi sur le SCRS*.

* Le texte relativement à l'échange de correspondance entre le président du CSARS et le sous-procureur général est incorporé aux Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes, fasicule no. 3 (30 mai, 1989), pages 3:8 et 3:9.

On effectue un travail considérable afin d'épurer les dossiers électroniques et en papier, et d'en supprimer les informations qui ne sont pas vraiment nécessaires. Tout document qui ne relève pas du mandat du SCRS ou qui n'a aucune valeur de renseignement est séparé du reste de manière à ce qu'il ne serve pas aux opérations habituelles. Le reste a été mis de côté en attendant les consultations qui doivent avoir lieu avec les Archives publiques pour déterminer s'il y a lieu de détruire ces documents ou de les conserver sous clé à des fins de recherche historique future.

Épuration des dossiers

Progressivement, le SCRS réussit à aligner ses dossiers sur l'article 12 de la *Loi*, qui établit le fondement de son mandat, lequel consiste à recueillir et à conserver des renseignements, et sur la définition donnée à l'article 2 des menaces envers la sécurité du Canada. Ce travail était nécessaire car le SCRS a reçu de très nombreux dossiers du Service de sécurité de la GRC, qui n'était pas soumis aux mêmes restrictions légales.

Les dossiers sont évalués par un module spécial de la Direction des dossiers en consultation avec les directions opérationnelles. Du 15 mars 1988 au 31 mars 1989, plus de 115 000 dossiers ont été détruits et 3 508 autres ont été empaquetés et seront transférés aux Archives publiques dès que la sécurité sera assurée dans la salle où ils doivent être entreposés. Tous les dossiers sur des individus ou des groupes faisant partie du mouvement syndical ont été détruits ou empaquetés pour être envoyés aux Archives en raison de leur intérêt historique.

On a restreint l'accès à 57 473 autres dossiers en attendant leur examen. Il s'agit notamment de dossiers qui ont été ouverts dans le cadre de l'ancien programme d'antisubversion et qui n'ont pas encore été détruits ni empaquetés pour être envoyés aux Archives. Ils ne peuvent être consultés qu'avec l'autorisation du sous-directeur général des Dossiers.

Les documents correspondants conservés dans le système informatique ont été mis dans une banque de données séparée en attendant leur examen par un module spécial de la Direction des dossiers. Les agents de renseignement ne peuvent consulter les documents qui font actuellement l'objet d'un examen que s'ils ont une raison valable liée à leur travail et l'autorisation du sous-directeur général des Dossiers.

Lorsque des agents de renseignement désirent consulter des renseignements limités, on les examine selon la priorité. Les documents satisfaisant les exigences de la *Loi sur le SCRS* sont remis au système général de classement ou aux banques de données, pour être utilisés. Les documents non alignés sur la *Loi* sont détruits.

4. OPÉRATIONS DE CONTRE-ESPIONNAGE

Le 9 février 1989, Stephen Ratkai a été condamné par la Cour suprême de Terre-Neuve à neuf ans d'emprisonnement pour avoir violé la *Loi sur les secrets officiels* en recueillant des renseignements classifiés sur la base navale américaine d'Argentia pour le compte des soviétiques. L'affaire rappelle aux Canadiens que l'espionnage à l'intérieur de nos frontières est une menace réelle et constante.

Le SCRS connaît ou soupçonne au moins deux douzaines d'États qui s'engagent dans des activités préjudiciables à la sécurité et aux intérêts nationaux ou alliés, au Canada ou contre celui-ci. Dans certains cas, ces États veulent des secrets directement liés à la défense et à d'autres intérêts nationaux. Stephen Ratkai, par exemple, a offert une somme importante d'argent pour obtenir des renseignements destinés à permettre à l'Union soviétique de développer des mesures contre les systèmes canadien et alliés de repérage du mouvement des sous-marins étrangers.

Un deuxième type de menace met en cause des tentatives par des pays étrangers — dont certains sont perçus par la plupart comme des amis — visant à faire tourner le système et les événements au Canada à leur propre avantage. Par exemple, certains pays usent à couvert de la «désinformation» et d'autres moyens dans l'espoir de gagner des appuis à des politiques qui servent leurs intérêts plutôt que ceux du Canada. Certaines collectivités ethniques sont les cibles d'agents étrangers qui veulent éliminer les ennemis du régime en place dans la mère-patrie.

La Direction du contre-espionnage du SCRS a pour tâche de détecter les menaces d'espionnage, de sabotage et d'activité à couvert influencées par l'étranger qui constituent des abus du régime politique démocratique et libre du Canada.

Les débuts du contre-espionnage au Canada sont antérieurs à la Confédération. Au fil des années, le mouvement Fenian, les groupes travaillistes et communistes radicaux qui prêchaient la révolution, les nazis et les fascistes ont compté parmi ses cibles. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les activités d'espionnage de l'Union soviétique et ses alliés ont été d'un intérêt particulier—mais non le seul intérêt.

C'est un secteur où le Canada a eu une bonne réputation dans l'ensemble de la collectivité du renseignement. Ainsi, dans son best-seller intitulé *Spycatcher*, Peter Wright affirme que le Canada «a lancé la plupart des idées qui allaient devenir prépondérantes dans la façon de voir des Américains et des Britanniques; par exemple, il a été le premier à penser qu'on pouvait mémoriser et analyser par ordinateur l'ensemble des déplacements de tous les diplomates russes basés à l'Ouest».*

En 1988-1989, nous avons effectué trois études liées au programme de contre-espionnage au SCRS. Deux études portant sur les enquêtes du SCRS relatives au mouvement pacifiste et à la protection des secrets scientifiques et technologiques sont examinées respectivement aux chapitres 5 et 6 de ce rapport annuel.

Le présent chapitre porte sur l'étude que nous avons faite sur la Direction du contre-espionnage en général. A des fins d'information, un rapport global est communiqué au solliciteur général afin qu'il prenne les mesures qu'il jugera appropriées. Comme ce rapport

* *Spycatcher*, par Peter Wright (Paris, Editions Robert Laffont).

contient un grand nombre de renseignements classifiés, l'examen fait au présent chapitre est nécessairement limité. Toutefois, nous croyons qu'il est important de lever le voile autant que nous le pouvons.

Notre étude

Notre étude a pris deux orientations parallèles. Nous avons effectué, d'abord, une vérification du recours aux pouvoirs d'enquête, appliquant une approche de plus en plus structurée et normalisée afin de répondre à la question : «Quelqu'un fait-il l'objet d'une enquête illégale, déraisonnable ou inutile?». La deuxième orientation visait une évaluation des enquêtes, afin de répondre à la question : «Le Canada est-il bien protégé?».

L'ultime unité de mesure est la *Loi sur le SCRS*. Le mandat du Service repose principalement sur l'article 12, lequel lui enjoint de recueillir, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, ainsi que d'analyser et de conserver l'information sur les menaces pour la sécurité du Canada, et d'en faire rapport au gouvernement. L'observation des instructions ministérielles et du Manuel des opérations du SCRS sont également des critères que nous appliquons.

Les menaces pour la sécurité du Canada sont définies à l'article 2 de la *Loi*. La Direction du contre-espionnage s'occupe des menaces définies dans deux alinéas dudit article. Ainsi, l'alinéa 2a) porte sur l'espionnage et le sabotage. Il est assez direct; il est impossible d'imaginer quelque argument faisant valoir le bien-fondé de l'espionnage et du sabotage.

L'alinéa 2*b*) parle, lui, d'activités influencées par l'étranger et présente une image plus complexe. En vertu de celui-ci, une activité menace la sécurité du Canada si elle répond aux quatre conditions suivantes : elle est influencée par l'étranger, elle est préjudiciable aux intérêts du Canada; elle touche le Canada ou s'y déroule; et elle est de nature clandestine ou trompeuse ou comporte des menaces envers quiconque. Nous estimons que cet alinéa doit être révisé afin de réduire la possibilité que les enquêtes débordent sur les activités strictement licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, lesquelles sont expressément exclues du mandat du Service, à l'article 2. A l'annexe A du présent rapport, nous proposons une modification et faisons valoir sa raison d'être.

Au cours de l'étude, nous avons examiné en profondeur certaines affaires précises choisies au hasard afin de voir, étape par étape, comment elles s'étaient déroulées. Nous avons en partie pour objectif de comprendre comment le SCRS travaille, et en partie nous permettre de vérifier au hasard si le Service a eu quelque activité illicite ou s'il a eu recours inutilement ou abusivement à ses pouvoirs. Nous avons aussi conservé notre habitude de consulter les enquêteurs postés dans les régions ainsi que les fonctionnaires de l'administration centrale.

Ciblage

Les cibles des enquêtes comportant intrusion menées par la Direction du contre-espionnage sont pour la plupart des ressortissants étrangers. Environ 16 p. 100 sont citoyens canadiens ou immigrants reçus.

Dans notre rapport d'il y a deux ans, nous avons dit que la Direction du contre-espionnage avait jeté un filet trop large et qu'elle enquêtait sur de nombreux canadiens sans savoir quelle menace réelle, si menace il y avait, ils posaient pour la sécurité nationale. Nous avons alors examiné particulièrement de près les cibles ayant fait l'objet d'une enquête pour activité influencée par l'étranger; qui ont été confiées à la Direction du contre-espionnage lorsque celle de l'antisubversion a été supprimée. Nous avons voulu savoir ce qu'il était advenu des cibles.

Nous avons constaté que les enquêtes dans le domaine ont été réduites considérablement, tant en nombre qu'en portée. Toutefois, notre étude sur les enquêtes concernant le mouvement de paix a suscité certaines préoccupations dont on reparlera dans le prochain chapitre de ce rapport annuel.

Une autre question concerne les sources de renseignements. Nous avons remarqué que le ciblage du Contre-espionnage—en particulier, en ce qui a trait aux enquêtes touchant l'espionnage—se fonde souvent sur de bien maigres renseignements. Nous reconnaissons que c'est inévitable. Par exemple, lorsqu'un document secret est photocopié puis remis à sa place, il n'y a pas preuve visible de perte. De plus, les espions professionnels sont entraînés de manière à éviter de se faire repérer, et il ne faut pas s'attendre à ce qu'ils commettent leurs délits au vu et au su de tout le monde. Le recours à des techniques connues pour déjouer les agents de surveillance n'est pas en soi une menace pour la sécurité du Canada. Mais il faut présumer qu'un étranger qui a recours à ces techniques a quelque chose à cacher, et nous reconnaissons qu'il peut y avoir un motif de cibler.

Bien que la preuve se fasse souvent maigre, nous n'avons rien découvert qui nous ait donné lieu de croire que le ciblage *n'était pas* justifié. Nous avons quelques réserves, toutefois, dans un cas. La décision initiale de cibler nous a semblé justifiée. Mais une longue enquête n'a pas fourni beaucoup de renseignements.

Ceci soulève une question fondamentale sur le ciblage. Bien que l'espionnage soit une activité à long terme dans laquelle le chat peut attendre des années avant de bondir, les contrôles des méthodes de ciblage du SCRS visent le court terme. Les décisions touchant le ciblage sont revues tous les ans et, si des techniques comportant intrusion sont utilisées, les mandats doivent être renouvelés au moins une fois par année. Et encore, les retombées sur une période d'un an peuvent être trop minces pour justifier le renouvellement du mandat. Voilà qui pourrait poser un problème au programme de contre-espionnage si des normes de ciblage beaucoup trop élevées sont établies.

Mais, jusqu'à présent, la difficulté ne s'est pas posée. Nous avons constaté la tendance contraire dans quelques cas—soit celle de renouveler le ciblage indéfiniment malgré l'incapacité, depuis des années, de découvrir des informations manifestement liées à une menace pour la sécurité du Canada. Mais, conformément à ses nouvelles méthodes de ciblage, le SCRS, tout dernièrement, a stoppé certaines enquêtes qui correspondent à cette description. Nous l'encourageons à afficher une attitude critique à l'égard des enquêtes qui ne mènent nulle part.

Une autre question qui se pose concerne la capacité des enquêteurs à entretenir des relations avec des gens qui ne sont pas eux-mêmes des cibles d'enquête ni des sources d'information au sujet de cibles, prêtant l'oreille afin d'obtenir des indices sur des faits nouveaux

importants. On a dit craindre que les contrôles plus serrés sur le ciblage, mis de l'avant en 1987-1988 par suite de nos recommandations, restreignent les rapports avec les collectivités. Ce que nous disons à la page 21 de ce rapport annuel, s'applique aussi bien ici, relativement aux mêmes inquiétudes pour le programme d'antiterrorisme. Bien que les enquêteurs doivent avoir une grande liberté d'entretenir des rapports avec les collectivités, et nous remarquons que cette liberté est maintenant admise. En même temps nous sommes heureux que des directives précises soient établies, car les opérations du SCRS peuvent avoir un effet néfaste sur les activités politiques légitimes.

Enquêtes

La littérature non classifiée sur le contre-espionnage décrit deux types d'opérations. L'un peut être qualifié de passif. Une surveillance humaine et technique est organisée afin de déterminer la source et la nature des menaces. Les éléments vulnérables sont également recensés et les employés du gouvernement et des industries névralgiques sont informés des menaces possibles. Le deuxième type d'opérations peut être qualifié d'actif. Il comporte la prise de mesures pour neutraliser les menaces.

Le SCRS se livre directement à des activités passives, en recueillant, conservant et analysant des renseignements, tel que prévu à l'article 12 de la *Loi*. Toutefois, celle-ci ne prévoit pas de mandat pour les activités dites actives. La responsabilité de neutraliser les menaces incombe au gouvernement, qui peut prendre des mesures, telles entamer des poursuites, refuser des visas et expulser des diplomates qui se sont livrés à l'espionnage ou se sont immiscés illicitement dans les affaires canadiennes. Toutefois, en vertu de l'article 12, le SCRS a le mandat d'informer le gouvernement et de le conseiller.

Le programme de contre-espionnage comprend le recensement et la surveillance d'agents étrangers suspects, afin de monter les dossiers lesquels le gouvernement pourra utiliser pour prendre les mesures appropriées, la vérification des demandes de visa par les visiteurs et la prestation de séances d'information sur la sécurité.

Nous avons constaté que le SCRS recourt à une approche méthodique et logique pour recueillir des renseignements et pour les évaluer. A la suite des réformes apportées récemment, l'administration centrale exerce un contrôle très serré sur le recours aux pouvoirs comportant intrusion. Un examen des demandes de mandat, entraîné par l'affaire Atwal, a permis de déceler un grand nombre d'erreurs dans les demandes venant de la Direction du contre-espionnage et d'ailleurs. Bien que le SCRS ait informé la Cour fédérale de ces erreurs, celle-ci n'a pris aucune mesure. Bien que l'émission de mandats relève de la Cour, nous constatons qu'aucune des erreurs n'était, en elle-même, assez importante pour soulever des doutes quant au besoin du mandat.

Nous avons examiné les changements qui ont eu cours dans la Direction des sources humaines et avons été impressionnés dans l'ensemble par une nouvelle approche qui souligne les principes à suivre plutôt que des règles détaillées. Nous croyons que de solides principes généraux, bien compris tant par les sources que par leurs manipulateurs, constituent contre les enquêtes inutiles et déraisonnables un meilleur rempart que des règles dites étape par étape. En général, nous estimons que les sources sont bien gérées.

L'administration centrale exerce également un rôle de modération en ce qui concerne certaines des analyses faites par les bureaux régionaux. L'étude nous a convaincus qu'il est absolument essentiel que l'administration centrale compte des agents d'expérience qui fournissent des analyses à leurs homologues des régions. La capacité de ce faire est primordiale si les ressources limitées doivent être consacrées aux cibles qui exigent le plus d'attention.

Généralement parlant, nous avons peu de plaintes quant aux méthodes qu'utilise le SCRS pour repérer les individus soupçonnés de travailler pour des organismes étrangers du renseignement. Un programme clé dans le domaine consiste en la réunion de rapports que des agents canadiens à l'étranger font sur leurs contacts avec des fonctionnaires de certains gouvernements étrangers, et l'analyse des rapports sur leur interrogatoire à leur retour au pays. Par suite des initiatives du SCRS, la collaboration des ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale dans ce domaine semble s'être considérablement améliorée au cours de la dernière année.

Sur le plan historique, les «illégaux»—des agents secrets qui s'infiltrent dans le pays cible avec de faux documents et essaient de se fondre dans la population comme de simples citoyens—constituent la principale cible de tous les organismes de renseignement de sécurité. La décision prise récemment par le SCRS de réorganiser le rôle de ses sources dans ce domaine devrait améliorer son efficacité.

Nous nous inquiétons quelque peu de l'influence que les alliés pourraient exercer sur les activités de la Direction du contre-espionnage. Disposant de peu de moyens pour recueillir des renseignements étrangers par lui-même, le SCRS doit forcément compter à cette fin sur d'autres organismes. Voilà qui souligne l'importance d'avoir la capacité d'aider le Service à séparer le bon grain de l'ivraie. Nous avons abordé cette question dans notre dernier rapport annuel et nous en reparlons à l'annexe A.

Nous estimons en outre nécessaire que la Direction du contre-espionnage reconstitue une section de recherche opérationnelle. La Direction d'antiterrorisme a une telle section en place, tout comme la Direction du contre-espionnage, à un certain moment. Pendant que les analystes de la Direction du contre-espionnage dirigent inévitablement—et dûment—leur attention sur des enquêtes et séries d'enquêtes particulières, une section de recherche pourrait utiliser les renseignements tirés des dossiers et de documents publics («non classifiés») et obtenus de sources humaines cachées et de transfuges, ainsi que d'autres organismes de renseignement, pour mettre le doigt sur des problèmes insoupçonnés et des menaces imminentes.

Il peut même être plus important d'avoir une section de recherche dans la Direction du contre-espionnage que dans celle de l'antiterrorisme, car les organismes de renseignement hostiles sont généralement plus sophistiqués que les groupes terroristes, utilisant des techniques de pointe et étant dotés de ressources de tous genres en plus grande abondance. Une telle section constituerait également un bassin de professionnels d'expérience qui pourraient s'abstraire du contexte très pressant de certaines enquêtes pour fournir un aperçu au Service—c'est-à-dire, constituer un centre où l'on pourrait amasser et maintenir une expérience collective au sein de la Direction. Dans notre rapport secret au solliciteur général, nous traitons cette question d'une façon très détaillée.

Le SCRS collabore à l'occasion avec les services de renseignement alliés, au Canada comme à l'étranger. Pareilles activités ne sont pas courantes, chacune requérant l'autorisation écrite du solliciteur général.

Dans ce cas-ci, nous avons cherché à savoir si le Canada garde la haute main sur toutes les activités qui ont cours à l'intérieur de ses frontières, si le mandat prévu à l'article 12 est respecté et si le Canada en tire profit. Dans le cas des activités menées à l'étranger, nous craignions qu'elles pouvaient être perçues comme de l'espionnage pour le compte du Canada. Quoique nous avons manifesté quelques craintes, nous constatons que le Service a respecté son mandat et a assez bien réussi à atteindre les objectifs ci-haut mentionnés.

Le SCRS a contribué à aider un petit nombre de transfuges et de réfugiés qui cherchaient à obtenir l'asile politique au Canada. Dans une large mesure, le succès de telles opérations dépend de la collaboration de la police et d'autres organismes du gouvernement, tant fédéral que provincial. Nous avons été informés de deux cas où la police n'a pas consulté le SCRS au bon moment. Même si le Service a déjà fait le nécessaire pour se faire connaître auprès des corps policiers dans tout le pays, nous lui recommandons de continuer ses efforts jusqu'à ce que chaque poste de police responsable comprenne le rôle du SCRS.

Conclusions

Au début du présent chapitre, nous avons posé deux questions. En réponse à la première, nous avons constaté que, compte tenu des réserves formulées au chapitre 5, nous avons peu à redire sur le choix des cibles soumises aux enquêtes de la Direction du contre-espionnage. Comme il fallait s'y attendre, la très grande majorité des cibles faisant l'objet d'enquêtes comportant intrusion sont des ressortissants étrangers.

En réponse à la deuxième question, nous croyons que la Direction du contre-espionnage a une façon méthodique et logique de protéger la sécurité nationale. Toutefois, nous estimons que le gouvernement et la haute direction du SCRS, après s'être longuement attardés au programme d'antiterrorisme au cours des dernières années, doivent prêter davantage attention aux questions d'orientations et de ressources, qui sont pressantes pour le programme de contre-espionnage.

Il y a, à notre avis, plusieurs secteurs où il pourrait être fait bon usage de ressources additionnelles. Sans en dresser une longue liste, nous croyons, par exemple, que le programme visant à repérer des agents adverses, au moyen des rapports fournis par des agents Canadiens à l'étranger et de l'interrogation de ces derniers une fois de retour au pays, mérite sans doute qu'on y prête davantage d'attention, car on constate que les ouvertures se font de plus en plus fréquentes dans les pays du Tiers monde—c'est-à-dire, les pays autre que le Canada et le pays natal des agents. D'autres ressources pourraient aussi être affectées à la conception de nouveaux moyens d'enquête et de techniques informatiques.

5. LE SCRS ET LE MOUVEMENT PACIFISTE

Au début de 1989, nous avons effectué, comme nous l'avions promis dans le rapport annuel de l'an passé et dans la Partie III du Budget, une enquête sur les activités du SCRS relatives au mouvement pacifiste au Canada.* Le Comité a fait parvenir au Solliciteur général ainsi qu'au Directeur du SCRS un rapport classifié contenant ses constatations et recommandations détaillées. Dans le présent chapitre, le Comité énonce sa façon de voir les choses et rend public tout ce qu'il lui est possible de rendre public du contenu du rapport.

Notre étude

Étant donné que nous devons limiter nos propos en public, il serait peut-être important de dire ici quelques mots de la méthode que nous avons suivie afin que le lecteur puisse se faire une idée du sérieux avec lequel nous avons mené nos travaux.

Nous avons soigneusement étudié les activités du SCRS et celles de l'organisme qui l'a précédé, le Service de sécurité de la GRC, relativement au mouvement pacifiste, afin de pouvoir replacer les activités actuelles du SCRS dans leur contexte. Nous avons tout naturellement mis l'accent sur ce que le SCRS fait actuellement.

Nous avons donc rencontré des représentants du siège social du SCRS et de ses principaux bureaux régionaux et nous avons également examiné des rapports pertinents du SCRS afin de bien comprendre le genre de renseignements que le Service fournit à sa clientèle. Nos travaux sont cependant fondés essentiellement sur une masse de dossiers des opérations (dont certains occupaient des douzaines de chemises) et sur l'examen détaillé des activités du Service relativement à cinq organisations et à dix personnes actives dans le mouvement pacifiste.

Tout au long de notre enquête, nous cherchions des réponses aux deux questions suivantes :

- si le mouvement pacifiste canadien avait été mis sous surveillance par le SCRS, et dans quelle mesure; et
- dans l'affirmative, si cette activité se justifiait ou se justifie actuellement aux termes de la *Loi sur le SCRS*.

Nos inquiétudes s'étendent au-delà de la stricte légalité des activités du SCRS. Conformément à l'article 40 de la *Loi*, il est de notre devoir de veiller à ce que le Service n'exerce pas ses pouvoirs légaux d'une façon abusive ou inutile.

Ceci est une différence importante parce que le risque d'enquête de menaces envers la sécurité peut décourager les canadiens d'utiliser leur droit constitutionnel de s'exprimer sur des sujets sensibles, le SCRS doit être prudent et s'en tenir strictement à la loi dans son choix de cibles et d'enquêtes. Il doit agir seulement lorsqu'il y a des menaces évidentes envers la sécurité du Canada. La disposition de l'article 12 «dans la mesure strictement nécessaire» appuie l'article 40 dans cette mise au point.

* La recherche de base a été effectuée pour nous par Jacques J.M. Shore, avocat attaché au Cabinet Heenan Blaikie de Montréal et qui a été notre directeur de la recherche jusqu'en juin 1987. Deux membres de notre personnel l'ont aidé dans ses travaux.

La paix — Contexte

La paix dans le monde est un but auquel tout le monde peut souscrire sans réserve. Mais, malgré cette unanimité apparente, il y a sur la «paix» et sur les meilleurs moyens à prendre pour la réaliser ou la conserver une multiplicité d'opinions plus grande que sur pratiquement n'importe quel autre sujet.

La plupart des pays comptent sur leur force militaire pour sauvegarder la paix. Cependant, la puissance militaire d'un pays est souvent perçue comme une menace par ses voisins ou ses concurrents. Mais il est également vrai que la faiblesse militaire d'un pays a souvent provoqué la guerre ou, du moins, en a été perçue comme la cause. Chaque pays s'efforce donc d'égaler ou de dépasser en puissance ses voisins et, aussi loin que la mémoire remonte, chaque génération a connu, quelque part dans le monde, une course aux armements menée au nom de la paix.

Les assurances de paix données par les États puissants suscitent toujours une certaine méfiance, car l'histoire nous montre d'innombrables exemples de peuples qui, tout en protestant de leurs intentions pacifiques, se sont bâti de puissantes machines de guerre pour assujettir leurs voisins ou alors ont constamment essayé d'en miner la force.

Les canadiens se souviennent de la déclaration de Neville Chamberlain «Peace in our times», cédant ainsi les Sudètes au 3e empire allemand, et par ce fait encourageant Hitler dans sa quête pour dominer l'Europe. On se demande si le premier ministre anglais avait été bien renseigné avant sa rencontre avec Hitler.

On voit donc que la «paix» est une notion compliquée, qui suscite de nombreuses questions : la paix avec qui, à quelles conditions, avec quelle certitude, avec quelles garanties et pour combien de temps?

Les agences nationales de sécurité avec d'autres agences de sécurité ont toujours eu la tâche d'aider à répondre à ces questions.

Depuis plus de 40 ans que la Seconde Guerre mondiale est terminée, la plus grande partie du monde industrialisé est divisée en deux camps armés, situation que rappellent bien les quelques expressions suivantes, devenues courantes : rideau de fer, guerre froide, «McCarthyisme», mur de Berlin, printemps de Prague ... . Malgré la succession de dégels et de refroidissements des relations internationales, la guerre froide est depuis longtemps une réalité dans les affaires internationales.

Nous avons peut-être sous-estimé la peur de l'Union soviétique de se faire attaquer une troisième fois durant le siècle présent, aussi avons-nous pu mal comprendre les motifs du Kremlin, mais il n'en reste pas moins que l'Ouest a trouvé dressée devant lui une puissante machine de guerre mise au service d'une idéologie expansionniste. Lorsque le pacte de Varsovie ou le Kremlin nous parlait de paix, l'Ouest était plutôt méfiant, se rappelant bien l'intervention militaire en Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Afghanistan.

Beaucoup de gens se sont mis alors à craindre pour l'avenir de la civilisation et celui de l'humanité même si cette hostilité ne cessait pas et si la course aux armements ne finissait pas. Il se forma donc un puissant mouvement pacifiste dans l'Ouest, longtemps avant que

les dirigeants de l'Est ou de l'Ouest aient modifié les attitudes adoptées durant la guerre froide. Il se forma également dans l'Est un tout petit mouvement public pour la paix qui fut, soit supprimé, soit absorbé par l'État.

Le nouveau mouvement pacifiste, infiniment plus important, qui commençait à s'organiser dans les pays démocratiques de l'Alliance occidentale fut largement soupçonné, au début du moins, par les agences de renseignement alliées, d'essayer d'affaiblir le pacte Atlantique OTAN et donc d'agir, consciemment ou inconsciemment, pour un bloc communiste menaçant sur le plan militaire. Nous avons aussi observé que ces organisations de paix étaient fréquentées par des membres seniors et actifs au sein du parti communiste du pays où le mouvement pacifiste était actif.

La motivation du Service de sécurité de la GRC était peut-être unique parmi les services alliés lors de l'«Affaire Gouzenko». En 1945 un chiffreur russe, Igor Gouzenko, demanda le droit d'asile à Ottawa et révéla un réseau d'espionnage élaboré impliquant plusieurs canadiens, y compris des employés de la Fonction publique et un membre du Parlement, qui transmettaient des renseignements secrets aux Russes.

La Commission royale Taschereau-Kellock fut chargée de faire une enquête complète sur cette affaire et ses recommandations en 1946 centraient sur le fait que l'administration publique canadienne n'ait pas réussi à garder ses secrets et sur le besoin d'améliorer son système de sécurité. La recommandation principale était de resserrer le processus des habilitations de sécurité afin d'empêcher l'«accès à des postes névralgiques auprès du gouvernement à des personnes susceptibles de commettre les actes mentionnés dans ce rapport». Il est bien évident que cette nouvelle politique visait les cibles essentiellement communistes, et leurs organismes de façade.

C'est dans ce contexte que le Service de sécurité de la GRC ainsi que les services de police et de renseignement de sécurité de tous les membres du pacte Atlantique OTAN, ont commencé à constituer des dossiers sur l'influence étrangère qui pouvait s'exercer à l'intérieur de leurs mouvements pacifistes respectifs. Les services de renseignements de l'Occident ont travaillé ensemble à ce sujet.

Peu après avoir commencé notre enquête, nous nous sommes rendus compte que la surveillance du mouvement pacifiste se divisait en deux époques distinctes, 1988 étant l'année charnière.

Avant 1988

Nous avons constaté, qu'avant 1984, le Service de sécurité de la GRC par le ciblage de groupes pacifistes, avait recueilli une masse énorme de renseignements et ouvert un très grand nombre de dossiers sur des groupes ou des particuliers ayant un lien quelconque avec le mouvement pacifiste. Pour résumer les choses, toute relation avec des membres du Parti communiste du Canada, des Partis communistes provinciaux, des représentants

soviétiques ou n'importe quelle organisation considérée comme «organisme de façade»* suffisait à rendre un groupe ou un particulier suspect de «subversion» et le Service recueillait donc des renseignements sur le groupe et les individus visés. Plusieurs des dossiers établis sur des canadiens ordinaires provenaient de leur appartenance à une organisation pacifiste que le Service de sécurité de la GRC croyait avoir été infiltrée par des membres du Parti communiste canadien.

Une bonne partie de cette activité pourrait maintenant être illégale ou, du moins, «excessive ou inutile» selon l'actuelle *Loi sur le SCRS*, mais à l'époque, cette activité était légale.

Pour recueillir toute cette masse de renseignements, le Service de sécurité utilisait de nombreuses méthodes, dont la plus efficace était le recours à un grand nombre de sources humaines à l'intérieur du mouvement pacifiste même. Le but avoué du Service de sécurité a toujours été de surveiller les activités des communistes ou des sympathisants communistes connus (expression très vague), ce qui lui a permis d'accumuler des milliers de dossiers sur des Canadiens et des groupes de Canadiens de tous les milieux n'ayant en commun que leur lien avec le mouvement pacifiste. Plusieurs souhaitaient seulement mettre fin à la course aux armements ou du moins, empêcher une guerre nucléaire.

Une fois amorcé, le processus se poursuivit de lui-même. Il semble que l'évaluation des renseignements recueillis n'a pas été complètement faite. Une quantité énorme de renseignements a ainsi été accumulée sur des Canadiens qui ne semblaient pas suspects, même aux yeux du Service de sécurité. Indépendamment de toute autre considération, cette collecte frénétique de renseignements constituait de toute évidence un gaspillage des ressources de la GRC et de celles du pays entier.

Ces renseignements font partie des vastes banques de données du Service de sécurité relativement à l'antisubversion. Ces renseignements sont utilisés lorsque le Service prépare des analyses touchant les activités soviétiques au Canada et les évaluations des habilitations de sécurité. Malheureusement, cette banque de données contenait des informations sur des individus qui n'intéressaient pas le Service de sécurité. Souvent une analyse portait plutôt sur le moyen de justifier la continuation de la surveillance de groupes pacifistes qu'à fournir des renseignements utiles. Les rares fois où nous en avons trouvé une dans les dossiers, l'évaluation qui avait été faite des renseignements était superficielle, biaisée et ne servait, à toutes fins utiles, qu'à justifier qu'on poursuive le travail de collecte.

En 1984, avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur le SCRS*, tous ces dossiers passèrent au *SCRS*, qui les rangea sous la rubrique «antisubversion». Le Service passa en revue tous les objectifs de ses activités antisubversives afin d'en rayer tous les groupes et particuliers qui ne tombaient pas sous le coup de la *Loi*. Cependant, le Service constata que presque tous les objectifs du Service de sécurité de la GRC correspondaient à la conception que lui-même se faisait de son mandat aux termes de la nouvelle *Loi*.

* Est considérée comme «organisme de façade» «toute organisation en apparence indépendante dont le militantisme pour des idées politiques idéalistes, humanitaires et non partisans sert à masquer son objectif véritable, c'est-à-dire gagner l'appui populaire pour les politiques et initiatives de l'organisation ou de la puissance étrangère qui la contrôle». L'appartenance à une telle organisation ne doit cependant pas être interprétée comme signifiant que l'intéressé connaît, approuve ou appuie les objectifs inavoués de l'organisation.

Cette fois encore, la justification donnée pour le maintien de cette activité de collecte d'informations fut la présumée influence étrangère exercée soit par les communistes, par des sympathisants communistes ou encore par de nombreux groupes nationaux ou internationaux considérés par le Service ou des agences alliées à tort ou à raison, comme étant des «organismes de façade». Mais, pour presque toutes les cibles, la plupart des renseignements continuèrent à provenir de sources humaines.

La seule différence évidente entre les activités du Service de sécurité de la GRC avant juillet 1984 et la démarche subséquemment adoptée par le SCRS, est la diminution du nombre de renseignements recueillis. Le fait n'est peut-être pas délibéré et pourrait être tout simplement attribuable à l'insistance beaucoup plus forte qu'on avait décidé de mettre sur l'antiterrorisme, et par conséquent à la réduction des ressources disponibles pour le programme de l'antisubversion. Quoi qu'il en soit, cette réorientation a provoqué une diminution bienvenue, quoique insuffisante, du nombre de renseignements versés aux dossiers sur le mouvement pacifiste.

Dans notre rapport annuel pour 1986-1987, nous avons clairement dit ce que nous pensions du programme d'antisubversion du SCRS. Nous avons souligné que des groupes entiers de personnes étaient cibles sans qu'on se demande si, individuellement, ces personnes posaient un danger réel pour le Canada. A notre avis, le SCRS «pêchait» avec un filet beaucoup trop grand, et sans se préoccuper suffisamment du tort qu'il pouvait faire sur les plans de la liberté individuelle et de la protection de la vie privée, qui sont des principes fondamentaux.

1988- L'année charnière

Après l'examen que nous avons fait du programme d'antisubversion et conformément aux mesures correctives prescrites par le Groupe consultatif indépendant dirigé par Gordon Osbaldeston, et les directives spécifiques émises par le Solliciteur général du temps, l'honorable James Kelleher, le SCRS modifia profondément, au début 1988, sa façon dont il aborda les dossiers qui faisaient partie de la Direction de l'antisubversion, ainsi que les dossiers du mouvement pacifiste.

La Direction fut démantelée; on cessa de faire activement enquête sur la plupart de ses cibles, dont quelques-unes passèrent à d'autres directions. Actuellement, c'est la Direction du contre-espionnage qui s'occupe des cibles restantes dans le mouvement pacifiste. Un grand nombre de sources humaines établies depuis longtemps ont été «libérées» ou réorientées vers d'autres cibles. Des dizaines de milliers de dossiers ont été filtrés, détruits ou rangés à part.

Au début de l'année 1987, le nombre de dossiers classés sous la rubrique «antisubversion se comptait par dizaines de milliers. Environ 2 400 de ces dossiers étaient actifs à ce moment-là et contenaient des dossiers ayant un lien avec le mouvement pacifiste. En mars 1988, il restait moins de 100 dossiers actifs, dont moins de la moitié avaient un lien quelconque avec le mouvement pacifiste.

Le Service a maintenant des critères infiniment plus rigoureux pour autoriser une enquête sur une présumée intervention ou manipulation par des intérêts étrangers de pacifistes ou

de groupes de pacifistes. Le SCRS doit maintenant surveiller les cibles associés au mouvement pacifiste par le trou de la serrure plutôt que par une porte grande ouverte, comme cela était le cas auparavant.

Nous estimons que le SCRS a accompli des progrès substantiels et louables, quoique tardifs, pour ce qui est de limiter ses enquêtes aux seuls cas clairement justifiables dans les limites du mandat que lui a confié la *Loi*. Le SCRS nous affirme être déterminé à limiter ses enquêtes aux personnes qui sont des agents soviétiques et qui se livrent, au Canada, à des activités secrètes pour le compte de Moscou ou encore qui sont des exécutants volontaires du Parti communiste de l'Union soviétique, chargés de mettre en oeuvre au Canada des stratégies dictées par l'Union soviétique.

Selon les directives du Solliciteur général, en mai et en septembre 1988, deux télex explicatifs ont été expédiés à tous les bureaux régionaux du SCRS afin de clarifier les éléments essentiels de la démarche beaucoup plus étroite adoptée par le SCRS pour exécuter son mandat. Il semble bien que la direction du Service s'efforce maintenant de demeurer strictement dans les limites de la *Loi*. Nous n'avons rien à lui reprocher de ce côté.

Cependant, nous entretenons encore quelques inquiétudes au sujet des résultats obtenus sur le plan pratique, par l'application du programme actuel, plus limité : en effet, nous nous disons que, même si le SCRS se doit maintenant d'observer par le trou de la serrure plutôt que par une porte largement ouverte, comme par le passé, il n'en demeure pas moins que l'organisme continue à observer la même scène et qu'il y a beaucoup de Canadiens sur cette scène qui n'ont rien à voir avec Moscou.

Ce problème inévitable est compliqué par l'attitude de certains enquêteurs du SCRS qui nous ont fait part de leurs inquiétudes relativement à la disparition de la Division antisubversion. Ils maintiennent que les nouvelles directives plus restrictives qu'auparavant, les empêchent de recueillir des renseignements qu'ils estiment, en toute sincérité, avoir trait à la sécurité du Canada. Beaucoup craignent, en particulier, d'être privés de la banque de données dont ils se servaient jusqu'à maintenant pour les enquêtes de sécurité.

Cette attitude vient en grande partie du peu d'empressement qu'ils manifestent à changer leurs habitudes qui existaient déjà lors des recommandations faites par la Commission Taschereau-Kellock en 1946, mais elle vient aussi de l'imprécision dans la définition d'une menace envers la sécurité du Canada à l'alinéa 2 *b*) de la *Loi sur le SCRS*, problème dont nous traitons à l'annexe A du présent rapport annuel. C'est sur cet alinéa que le SCRS se base pour établir ses cibles dans le mouvement pacifiste. Comme nous le disons à l'annexe A, l'alinéa 2 *b*) manque de précision, mais il est également vrai que ni le Gouvernement, ni ses organismes, ni le Service lui-même n'ont jamais fait l'effort intellectuel nécessaire pour clairement préciser ce que ledit alinéa permet ou interdit au SCRS de faire exactement.

De nombreux enquêteurs continuent à croire de bonne foi que partager les opinions de l'Union soviétique, à plus forte raison si la chose paraît dissimulée, joue *automatiquement* contre les intérêts du Canada et par conséquent, suffit pour se faire cibler. Cependant, il n'est absolument pas évident que toutes les politiques de l'Union soviétique sont forcément contraires aux intérêts du Canada : parfois, elles y sont de toute évidence contraires mais d'autres fois, et c'est tout aussi évident, elles ne le sont pas.

Aux yeux de ces enquêteurs, cependant, tout ce qui peut s'interpréter comme une influence communiste est, en soi, dangereux pour la sécurité du Canada. Ils pensent que suivant les buts poursuivis par l'Union soviétique en politique étrangère, les communistes se rapprochent ou s'éloignent tour à tour des mouvements démocratiques. Même quand ils se font conciliants, ce n'est qu'une manoeuvre destinée à permettre la réalisation des buts de leurs maîtres soviétiques.

Il est évident qu'il faudrait s'attacher davantage à clarifier le sens de l'alinéa 2 b) ou à le modifier si l'on veut que les cibles retenues soient limitées à celles que la plupart des Canadiens pourraient considérer comme entièrement raisonnables. Nous formulons de telles recommandations à l'annexe A.

Cette obstination de la part de certains enquêteurs du SCRS se reflète dans les rapports et évaluations du SCRS, expédiés aux autres agences fédérales.

Dans notre rapport annuel de 1987-88 et au chapitre 3 de ce rapport nous avons examiné le besoin qu'a le SCRS d'améliorer ses facultés d'analyse et d'évaluation afin de traiter avec des renseignements d'une façon intellectuelle et rigoureuse. Cette nécessité s'applique en particulier à ses rapports antérieurs et encore à ceux d'aujourd'hui relativement au mouvement pacifiste. Nous nous attendons à ce qu'un examen des rapports courants se fasse en tenant compte de l'évaluation objective de leur validité soutenue.

Notre étude soulève une question qui implique d'aller au-delà du mouvement pacifiste afin de comprendre tout le programme. Malgré la réduction massive du nombre de cibles autorisées (dossiers actifs) depuis mars 1988, le Service continue à recueillir des informations sur des Canadiens qui entrent, délibéremment ou non, en relations avec des cibles autorisées. La chose est inévitable. Cependant, ces renseignements ne sont plus versés dans des dossiers portant leurs noms. Actuellement, le SCRS ne peut ouvrir de dossier que sur les personnes qui ont été désignées comme cibles en vertu des nouvelles lignes directrices, qui sont plus sévères. Avant, comme tout devait se faire sur papier, cette mesure nous aurait satisfaits. Mais, comme tout peut se faire électroniquement aujourd'hui, l'information recueillie sur divers Canadiens en cours d'enquête sur des cibles approuvées, peut s'extraire des banques de données électroniques en appuyant simplement sur quelques touches. Il est donc devenu possible de monter instantanément des dossiers sur des personnes qui ne sont pas, et qui n'ont jamais été, des cibles. Cette possibilité ne manque pas de nous inquiéter sérieusement même si le SCRS a des garanties dans le système.

Nous ne disons pas que tous ces renseignements devraient être effacés des banques informatiques car, après tout, il est important de savoir avec qui un agent étranger ou une personne à la solde d'une puissance étrangère communique, à quelle fréquence et pour quels motifs. Nous proposons cependant que l'ordinateur du SCRS soit programmé de façon qu'il soit impossible d'en retirer des renseignements sur des personnes qui ne sont pas des cibles, mais en prévoyant deux exceptions cependant :

- lorsque la personne visée devient une cible aux termes de la *Loi sur le SCRS*; ou
- lorsque la personne doit obtenir une habilitation de sécurité de l'État et signe par conséquent une formule qui autorise le SCRS à effectuer une enquête de sécurité complète.

Dans tous les autres cas, les renseignements recueillis sur des personnes autres que des cibles devraient être inaccessibles à qui que ce soit. Aux États-Unis, le FBI applique déjà ce principe à son système informatique; il ne devrait pas être difficile de faire de même au Canada.

Conclusions et recommandations

Nous avons pu constater que le Service de sécurité de la GRC pêchait dans les eaux de la subversion avec un filet beaucoup trop grand et aux mailles beaucoup trop serrées. Il a recueilli beaucoup de renseignements avec peu d'évaluation et d'analyse. Parce que son but était vague et non centré, une masse énorme de renseignements non pertinents a été accumulée sur des canadiens.

En 1984, le SCRS avait tenté, de façon superficielle et inefficace, de rendre ses activités conformes à la *Loi sur le SCRS*. Il est évident qu'à l'époque, le Service a échoué.

Finalement, vers la fin de 1987, les choses commencèrent à changer. Des milliers de dossiers furent filtrés ou détruits, des sources humaines furent remerciées et le nombre de cibles approuvées diminua considérablement au point de n'être plus que le dixième de ce qu'il était auparavant.

Mais les choses ne sont pas parfaites encore. Il est vrai, car ce sera toujours inévitable, qu'en cours d'enquête sur des cibles approuvées, des renseignements sont recueillis sur des Canadiens parfaitement innocents, quels que soient les efforts déployés pour se limiter aux seules cibles retenues. Nous recommandons par conséquent que le SCRS adopte, sur les instructions du Solliciteur général, des dispositions absolument strictes, pour empêcher que ces renseignements ne servent à d'autres fins que les deux exceptions dont nous avons parlé plus haut.

Nous recommandons également que le Gouvernement fasse un effort particulier pour définir clairement ce qu'est une «menace envers la sécurité du Canada» en ce qui regarde le mouvement pacifiste. Il faut à cet égard donner aussitôt que possible au SCRS des directives claires.

6. SCIENCES ET TECHNOLOGIE

L'une des responsabilités du SCRS consiste à fournir des renseignements sur les transferts clandestins et illégaux de produits et d'informations à d'autres pays. Ces transferts peuvent constituer de «l'espionnage» au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS* dans la mesure où ils sont l'oeuvre d'agents de renseignement étrangers.

Si l'intérêt que le Comité en tant que tel porte à la protection des avoirs scientifiques et techniques s'inscrit dans ses responsabilités courantes en matière de surveillance, nous nous sommes vite rendu compte au cours de nos travaux que le SCRS ne pouvait être considéré isolément : il n'est qu'un des nombreux intervenants, d'où l'obligation pour nous d'étudier à fond ses rapports avec les autres composantes du monde du renseignement de sécurité.

Le Canada compte parmi les nations qui sont à l'avant-garde des progrès techniques. Consacrant plus de 7 milliards de dollars chaque année à la recherche et au développement, nous employons des techniques de pointe dans des domaines comme le traitement de l'information, la production alimentaire, la production et le transport d'énergie, les transports et la mise en valeur des richesses naturelles. Nous jouissons aussi des toutes dernières techniques mises au point dans des pays amis, notamment aux États-Unis.

Nous partageons largement notre savoir-faire. Les articles rédigés par nos scientifiques sur leurs plus récentes découvertes connaissent une diffusion mondiale. Des entreprises canadiennes exécutent des projets de télédétection qui aident les pays du Tiers monde à exploiter leurs richesses minérales. Le Canada participe à des échanges d'étudiants et de chercheurs avec de nombreux pays.

En même temps, nous devons protéger nos grands secrets scientifiques et techniques des agents des pays étrangers et de ces escrocs ou pirates, dont quelques Canadiens, que l'appât du gain facile rend prêts à passer en contrebande des produits frappés de restrictions.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons examiné le système de protection des avoirs scientifiques et techniques en place au Canada, procédant avant tout par voie d'entrevues dirigées de fonctionnaires fédéraux intervenant dans ce domaine. Nous avons ainsi rencontré des gens du Bureau du Conseil privé, de Revenu Canada (Douanes), des ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale, de la Gendarmerie royale du Canada et d'Approvisionnements et Services Canada, de même que des représentants du SCRS.

Grand nombre d'intervenants

Nous avons d'abord découvert qu'il n'existe aucun organe central responsable de toutes les dimensions de la protection des avoirs scientifiques et techniques du Canada, y compris des activités en matière d'exécution de la loi et de production de renseignements. Les attributions, s'il en est, semblent avoir été délimitées par les ministères et organismes intéressés et par le Comité de coordination de contrôle des échanges stratégiques (COCOM) dont il est question plus bas.

Les ministères à l'oeuvre dans ce domaine agissent pour une bonne part par l'entremise d'un comité de coordination formé de gestionnaires supérieurs, à savoir le Comité consultatif des renseignements (CCR); présidé par le greffier adjoint aux renseignements et à la

sécurité , le conseiller du BCP, et le Comité consultatif de la sécurité, présidé par le sous-solliciteur général.

Les questions touchant les sciences et la technologie, comme toutes les autres qu'étudie le CCR, sont d'abord examinées par l'un de ses multiples sous-comités, appelés groupes spéciaux d'examen des évaluations. Ces sous-comités s'occupent de régions géographiques données et de thèmes particuliers. L'un d'eux est voué à l'étude des questions relatives aux sciences et à la technologie, rédigeant des rapports qui sont examinés par les spécialistes des ministères intéressés.

Le «système» de protection des avoirs du gouvernement canadien se limite aux trois éléments que voici :

- le contrôle des exportations,
- le Comité interministériel chargé des visites et les restrictions touchant les visas, et
- la protection des installations qui servent à l'exécution de travaux secrets.

Dans une certaine mesure, les activités du SCRS viennent appuyer les trois composantes de ce système.

Il existe deux grandes fonctions dans le domaine de la sécurité touchant les sciences et la technologie. La première, soit l'exécution des lois, relève principalement de Revenu Canada (Douanes), du ministère des Affaires extérieures et de la GRC en tant que responsables de la protection des installations matérielles et des enquêtes.

La seconde fonction est celle de la production de renseignements. Elle consiste à analyser la menace pesant sur les avoirs scientifiques et techniques pour permettre aux organismes gouvernementaux compétents de décider des produits, connaissances et installations à protéger et pour aider à mettre au jour les tentatives illicites en vue de s'emparer des secrets du Canada. Le SCRS n'est pas le seul à recueillir des informations et à produire des renseignements susceptibles de servir : c'est le cas de presque chaque organisme gouvernemental qui s'intéresse aux sciences et à la technologie.

Le système

Le Comité de coordination du contrôle des échanges stratégiques (COCOM) rassemble 16 nations* qui ont pour but de limiter les exportations de produits névralgiques à destination de certains pays. Les exportations canadiennes sont réglementées aux termes de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, dont l'application relève du ministère des Affaires extérieures. Revenu Canada (Douanes) surveille les exportations, tandis que la GRC et les Douanes enquêtent sur les présumées infractions.

Les échanges d'étudiants et de chercheurs sont l'un des moyens par lesquels l'information scientifique et technique passe les frontières. Près de 3 000 étudiants, hommes de sciences

* La Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Allemagne de l'Ouest, la Grèce, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Turquie, le Luxembourg, le Royaume-Uni et les États-Unis.

et représentants sont venus au Canada au cours des huit premiers mois de 1986 rien que de l'Union soviétique et des autres pays du bloc de l'Est. Le Comité interministériel chargé des visites est un comité sous-ministériel dont le secrétariat approuve les invitations adressées par les organismes publics et les organismes subventionnés par l'État aux étudiants et hommes de sciences du bloc communiste. Le Comité n'intervient que très peu comme tel.

Quant à la protection des installations qui servent à l'exécution de travaux secrets pour le compte du gouvernement fédéral, Approvisionnements et Services Canada, de même que le ministère de la Défense nationale et son Centre de la sécurité des télécommunications, travaillent avec les industries concernées, fixant les normes de sécurité.

Les opérations du SCRS

Le SCRS intervient dans chacune des activités dont nous avons fait état. Membre de la délégation canadienne auprès du COCOM, il participe, avec la GRC et d'autres services, à l'enrichissement de la base de données dont les Douanes se servent pour surveiller les exportations de produits névralgiques. Le SCRS est prévenu par Emploi et Immigration Canada, grâce à son système de vérification des demandes de visa, de même que par le secrétariat du Comité interministériel chargé des visites, lorsque des étudiants et chercheurs de certains pays communistes demandent à venir au Canada. Il effectue en outre les vérifications de sécurité voulues à l'égard des employés des entreprises privées qui exécutent des travaux secrets pour le compte du gouvernement.

Le SCRS a cependant pour rôle principal à cet égard de surveiller les activités des agents de renseignement étrangers. Ce rôle lui est dévolu en vertu de la définition d'«espionnage» à titre de menace pour la sécurité du Canada (alinéa *a*) de cette définition, article 2 de la *Loi sur le SCRS*).

La menace

Nul doute que certains pays mettent tout en oeuvre pour rattraper le retard qu'ils accusent sur les pays de l'alliance occidentale dans le domaine technique, militaire et non militaire. Il est notoire que des agents de renseignement étrangers ont fait des démarches auprès de chercheurs rattachés à des installations où étaient exécutés des travaux secrets au Canada, que des pressions ont été exercées sur des immigrants par les autorités de leur pays d'origine pour obtenir des guides techniques dont la diffusion est restreinte et que des tentatives ont été faites pour passer en contrebande des produits canadiens frappés de restrictions.

Les États-Unis sont considérés comme la cible par excellence des services de renseignement étrangers en quête de secrets technologiques, encore que le Canada pourrait exciter davantage l'intérêt à cet égard avec ses grands programmes de défense comme celui de la frégate de patrouille, outre sa participation à des projets américains de haute technologie comme celui de la station orbitale dont il produira le système d'entretien mobile.

Nous avons vu dans notre étude que le gouvernement a accès à une bonne partie des informations dont il a besoin pour sauvegarder les secrets scientifiques et techniques nationaux. Par exemple, le SCRS dispose d'un relevé de toutes les habilitations de sécurité de niveaux II et III (anciennement SECRET et TRÈS SECRET) dans l'industrie, ce qui lui permet de

savoir quelles installations servent à l'exécution de travaux SECRET et TRÈS SECRET dans le cadre d'un contrat fédéral ou, si l'on veut, d'identifier les cibles privilégiées de l'espionnage.

Recommandations

Pour des raisons de sécurité, nous nous abstiendrons d'exposer dans le présent rapport les conclusions de l'actuel système de protection des secrets scientifiques et techniques au Canada. Dans un secteur comme celui-là où les enjeux sont élevés, toute information est plus utile aux gouvernements étrangers qu'aux Canadiens. Nous ne trahissons, cependant, aucun secret en disant que le système actuel gagnerait à être amélioré. En avril 1989, nous avons remis au solliciteur général, aux termes de l'article 54 de la *Loi sur le SCRS*, un rapport dans lequel nous recommandons des moyens d'accroître la coordination des enquêtes touchant les sciences et la technologie au sein du Service et des organismes participants. Nous y recommandons en outre que le SCRS obtienne du gouvernement le mandat de privilégier la protection des avoirs scientifiques et techniques et, s'il y a lieu, des ressources supplémentaires. Enfin, nous recommandons que le gouvernement renforce les mécanismes d'analyse du renseignement, de recherche et d'élaboration de politiques dans ce domaine, peut-être par la création d'un organisme attitré.

7. AU SCRS

Après avoir traité des opérations dans les chapitres antérieurs, nous passons maintenant aux affaires internes du Service.

Recrutement

N'ayant formé qu'une classe de nouveaux agents de renseignement (AR) à son Académie en 1988, le SCRS a pris des dispositions pour en constituer trois en 1989-1990. C'est signe qu'il souscrit maintenant tout à fait au principe selon lequel il ne suffit pas de trouver des agents de renseignement «tout formés», comme il a déjà semblé vouloir le faire, en les recrutant auprès des forces policières.

Les recrues de 1988 et celles qui ont été choisies au cours de l'année visée par le présent rapport pour faire partie de la première classe de 1989-1990 forment un groupe impressionnant. Des 25 membres du groupe, 21 sont détenteurs de diplômes d'études supérieures. Ils sont spécialisés en droit, en sciences politiques, en administration des affaires, en affaires internationales, en philosophie, en géographie et en langues modernes, etc. Six connaissent au moins une autre langue à part le français et l'anglais. S'échelonnant en âge jusqu'à 38 ans, la moyenne d'âge est de 30 ans pour les recrues de 1988 et de 28 ans, pour la première classe de 1989-1990. Les recrues jouissent aussi, dans certains cas, d'une expérience pratique de la vue propre à enrichir leur apport au Service.

Nous nous félicitons aussi du fait que l'Académie ouvre ses portes aux «convertis», c'est-à-dire aux gens qui laissent le poste qu'ils occupent déjà au SCRS pour joindre les rangs des AR. Savoir qu'il est possible d'avoir ainsi de l'avancement est bon pour le moral.

Ceci dit, nous persistons à croire que le Service doit élargir le plus possible le bassin de recrutement de ses agents. En comptant sur les demandes d'emploi non sollicitées, on écarte nombre de gens de talent que l'idée de faire carrière dans le renseignement de sécurité n'a peut-être jamais effleuré. Nous sommes heureux de constater que le Service se sert des répertoires de spécialistes de la Commission de la Fonction publique, et non pas seulement des siens, pour trouver d'éventuelles recrues. Le SCRS compte faire paraître des offres d'emploi dans les journaux. Nous l'exhortons de plus à imiter d'autres organismes gouvernementaux et certaines entreprises en envoyant des agents de recrutement dans les universités.

Représentation équitable

En ce qui concerne le recrutement au sein des groupes depuis longtemps victimes d'une sous-représentation au sein du monde du renseignement de sécurité, la situation n'est pas la même partout. Dans le cas de ceux dont le français est la langue première, le Service continue à avancer dans la bonne direction, comme en fait foi le tableau 2.

La situation n'est cependant pas aussi encourageante dans le cas des femmes. Nous étions heureux l'an dernier du fait que la classe de 1988 comptait autant d'hommes que de femmes. Mais dans la première classe de 1989-1990, moins du tiers sont des femmes. Le but tel qu'énoncé par le Service est d'avoir une représentation égale ou plus grande de femmes dans chaque classe, nous surveillerons donc les tendances dans ce domaine.

Tableau 2. Composition des classes à l'Académie du SCRS

Année	Sexe		Première langue		Provenance*	
	M	F	A	F	Conversion	Extérieur
1986	50	17	58	9	14	53
1987	23	4	17	10	7	20
1988	4	8	6	6	3	9
1989**	9	4	6	7	2	11

* Le mot "conversion" vise le cas des personnes qui occupaient déjà un poste au sein du SCRS au moment où ils ont été recrutés comme agents de renseignement, tandis que le terme "extérieur" désigne les nouveaux venus au sein du Service.

** Les statistiques ci-dessus ne valent que pour la première des trois classes prévues en 1989-1990, les deux autres n'ayant pas encore été formées au moment de la rédaction du rapport.

Source : SCRS

Nous ignorons le nombre d'agents de renseignement qui viennent des communautés autochtones et «ethniques» car les statistiques s'y rapportant sont—c'est bien connu—difficiles à réunir. Le SCRS nous assure que les «récentes initiatives visaient un recrutement représentatif de la mosaïque canadienne.» A cet égard, il a tout notre appui : le SCRS ne saurait être efficace et réceptif, pensons-nous, s'il n'est pas représentatif du pays.

Bilinguisme

De par leur composition, la classe de 1988 et la première classe de 1989 à l'Académie révèlent un attachement au bilinguisme officiel qui ne manque pas d'encourager. Leurs 41 membres sont tous sans exception des personnes bilingues de niveau B ou C. Il n'y a pas d'unilingue ni au niveau de base A—dans leur seconde langue officielle.

S'ils attestent des grands progrès faits par le SCRS, les programmes de langues officielles dans leur ensemble n'en comportent toujours pas moins des lacunes, il va sans dire. Ainsi, comme le signale le Commissaire aux langues officielles dans son dernier rapport annuel*, une pluie de retraites anticipées survenues en 1988 a ramené de 23 à 18 p. 100 le nombre de gestionnaires dont la langue officielle première est le français.

La situation s'améliore quand même toujours ainsi que le Commissaire le note dans son rapport. Le nombre d'employés qui suivent des cours de langue a doublé entre 1987 et

* *De la Loi au Renouveau : Rapport annuel 1988*, Commissaire aux langues officielles (Ottawa, 1989), p. 196.

1988, atteignant 430, tandis que le pourcentage d'enquêteurs bilingues dans la région d'Ottawa est passé de 33 à 42 p. 100 dans le même temps. De plus, on a adopté un plan qui devait permettre au bureau de la région d'Ottawa de fonctionner pleinement dans les deux langues d'ici trois ans.

C'est bon signe que le Commissaire n'ait reçu que onze plaintes contre le Service en 1988, si l'on compare ce nombre avec les 63 qui avaient été enregistrées en 1987 et les centaines qui avaient été à l'origine de notre étude spéciale des questions intéressant les langues officielles au Service en 1986-1987.

Relations de travail

Nous avons noté certains progrès au chapitre des relations de travail en 1988-1989, dont le lancement d'un bulletin à l'intention des employés. De plus, il y a eu une large diffusion, au sein du Service, du Plan de gestion—des ressources humaines. Ces progrès vont tous deux dans le sens des recommandations que renferme notre rapport spécial sur les langues officielles et les relations de travail, publié en 1987 sous le titre «Pour corriger une situation». Puisque les problèmes sur le plan des relations de travail ne sont jamais entièrement réglés, nous continuerons de les examiner au fur et à mesure qu'ils seront portés à notre attention.

Utilisation du polygraphe

L'usage fait par le Service du polygraphe dans le cadre du filtrage de ses propres employés a rétréci au fil des ans. En 1986-1987, on a supprimé les tests, même volontaires, dans le cas des employés qui faisaient déjà partie du personnel. Puis, on a laissé tombé les questions touchant le «style de vie» de sorte que seule la «loyauté» de l'aspirant au poste d'agent de renseignement est maintenant soumise à un test.

Le polygraphe n'est, cependant, pas prêt d'être mis au rancart, loin de là, ainsi que nous le souhaiterions. Après examen de ce qui s'est publié jusqu'ici à ce sujet, nous nous opposons toujours à l'usage de l'examen polygraphique comme outil de filtrage de sécurité : le taux d'erreur avoué de 10 p. 100 est inacceptable, si l'on considère le tort qu'un résultat négatif peut causer à la réputation et à la carrière des intéressés.

Nous remarquons que le premier ministre Thatcher a annoncé le 8 décembre 1988, que le Royaume-Uni n'utiliserait pas l'examen polygraphique comme outil de filtrage de sécurité. Elle a mentionné une étude commissionnée par son gouvernement, laquelle constata «que le polygraphe est probablement incapable d'atteindre un haut niveau d'exactitude et de fiabilité lorsqu'il est utilisé pour fins de filtrage, bien plus, que les personnes entraînés dans l'usage de contre-mesures auraient une bonne chance d'échapper à ce test».

Ici au Canada, 1988-1989 a donné lieu à beaucoup d'activités, mais l'étude pangouvernementale de la question du polygraphe a peu progressée. La ligne de conduite à ce sujet a été étudiée à maintes reprises sans jamais faire l'objet d'une décision finale. Elle a à nouveau été soumise à l'examen du Comité consultatif de la sécurité (CCS), un sous-comité

du Comité Interministériel de la sécurité et du renseignement. Le CCS a chargé un groupe de travail de rédiger des normes relatives aux personnes qui devraient subir les tests et la protection à offrir sur le plan des droits de la personne.

En attendant, il a été décidé au niveau le plus élevé de fonctionnaires que le programme du polygraphe du SCRS doit être maintenu à titre de projet pilote. On s'était servi de cette même expression il y a deux ans : on nous avait dit, en effet, que ce programme était un «projet pilote». L'absence de garantie quant à l'objectivité de ce projet et de méthode d'évaluation des résultats nous avait alors amené à conclure que le SCRS essayait tout bonnement de déguiser son programme courant en expérience. Cette fois-ci, le Service semble décider à sérieusement recueillir et évaluer des données. Il parle de retenir les services d'un conseiller de l'extérieur, pour soumettre un rapport l'année prochaine. Ce conseiller indépendant aiderait à convaincre du sérieux et de l'objectivité de l'étude.

En attendant, nous nous en tenons à la recommandation que nous avons faite dans notre rapport annuel de 1985-1986 et que nous n'avons pas cessé de réitérer depuis : «nous préconisons l'arrêt immédiat des tests effectués avec le polygraphe, tant que ceux-ci n'auront pas fait l'objet d'une étude approfondie et objective et tant que le solliciteur général et le gouvernement n'auront pas été en mesure de décider si l'utilisation de pareilles méthodes est compatible avec les valeurs d'une société libre et démocratique».

Locaux

Lorsque le SCRS aura, à la fin de 1988-1989, déménagé ses bureaux de la région de Montréal dans des locaux bien à lui, séparés de ceux de la GRC, la préséance va être donnée à la construction d'un immeuble convenable pour l'administration centrale à Ottawa. Cinq ans après la création du Service, ses employés sont toujours éparpillés dans un certain nombre d'édifices à Ottawa, ce qui n'est pas sans aggraver les problèmes auxquels toute organisation fait face même dans les conditions les meilleures sur le plan des communications internes. On nous informe qu'un site a été choisi ainsi que les architectes, et que des fonds ont été alloués à ce projet. Nous exhortons le gouvernement à procéder le plus vite possible à la construction d'un bon immeuble utilitaire.

Relations publiques

Nous pensons que, tout compte fait, le SCRS mérite le respect des Canadiens pour l'important travail qu'il fait. Nous avons bien des fois commenté l'épineux problème auquel fait face le SCRS au chapitre des relations publiques, puisqu'il lui est impossible, pour des raisons de sécurité nationale, de parler beaucoup de ses succès et que, au moindre faux pas, il est soumis à un barrage de critiques tant officielles (comme les nôtres) que non officielles.

Aussi, sommes-nous heureux de constater que le directeur du SCRS a décidé de se manifester davantage en rencontrant la rédaction des grands journaux et de paraître en public. Plus le SCRS sera connu, plus il va gagner le respect qu'il doit avoir pour recruter les meilleurs candidats et jouir de la coopération des Canadiens dans son travail important.

8. PLAINTES

Les six derniers chapitres portent sur nos activités en matière de surveillance. Or, nous avons aussi pour tâche d'entendre les plaintes et de faire enquête à leur égard, tâche vers laquelle nous allons maintenant nous tourner. Les plaintes peuvent se ranger en deux catégories. Il y a, en premier lieu, celles qui découlent du refus d'une habilitation de sécurité. Cette catégorie comprend les plaintes formulées au sujet d'emplois et de contrats fédéraux aux termes de l'article 42 de la *Loi sur le SCRS*, de l'immigration aux termes des articles 39 et 81 de la *Loi de 1976 sur l'immigration* et de demandes de citoyenneté conformément à l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*. En second lieu, il y a les plaintes que n'importe qui peut porter aux termes de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* «contre des activités du Service», sauf celles qui constituent un grief susceptible d'être réglé en suivant la procédure prévue à cette fin.

Nous donnons un bref aperçu du processus de traitement qui s'applique dans le cas d'une plainte au sujet du refus d'une habilitation de sécurité à la charte 1 (page 50) et de celui qui vaut pour une plainte portée aux termes de l'article 41, à la charte 2 (page 51). Il existe des différences importantes entre les deux. Si nous tenons invariablement une audience en bonne et due forme sur une plainte visant l'habilitation de sécurité, nous nous abstenons souvent de le faire dans le cas d'une plainte portée aux termes de l'article 41, quand les faits se dégagent clairement des entretiens tenus avec les intéressés et des documents pertinents. De plus, l'auteur de la plainte ne peut pas s'adresser à nous aux termes de l'article 41 s'il n'a pas d'abord saisi le directeur du Service de l'affaire dont il s'agit.

Les ministères peuvent-ils opposer une fin de non-recevoir à une recommandation du CSARS au sujet d'une habilitation de sécurité aux termes de l'article 42? La question se pose toujours, l'affaire Thompson étant encore devant la Cour fédérale d'appel. Nous sommes d'avis que la *Loi sur le SCRS* devrait être modifiée pour que les recommandations du CSARS aient force exécutoire pour les parties. Nous estimons aussi que, là où des droits importants sont en jeu, les recommandations du CSARS touchant des plaintes portées aux termes de l'article 41 devraient faire l'objet d'un examen de la part de la Cour fédérale d'appel. Ces points sont tous deux examinés à l'annexe A.

Plaintes reçues en 1988-1989

Nous avons reçu 55 nouvelles plaintes en 1988-1989, par rapport à 38 l'année précédente. S'il n'y a eu aucun rapport visant la citoyenneté et l'immigration alors qu'il y en avait eu un et deux, respectivement, en 1987-1988, les plaintes portées aux termes de l'article 41 ont connu une hausse sensible, passant de 34 à 44 de même que celles découlant de refus d'habilitation de sécurité qui sont passées de 1 à 11 en 1987-1988.

Neuf des nouvelles plaintes découlant de refus d'une habilitation de sécurité proviennent du ministère de la Défense nationale. Une forte proportion des nouvelles plaintes formulées aux termes de l'article 41 visent le retard — de six à douze mois dans bien des cas, parfois plus — dans le traitement des demandes d'immigration et de citoyenneté. Dans la plupart des cas, le retard n'est pas imputable au SCRS, d'autant plus que le rôle de celui-ci dans l'examen de ces demandes est minime. Nous n'avons pas trouvé inacceptable, non plus, le retard apporté par le Service à faire les vérifications de sécurité touchant les gens qui entrent au Canada, quoique, comme nous le mentionnons au chapitre 3, il ne soit pas maître de la situation quand des vérifications s'imposent auprès de services étrangers.

Tableau 3. Bilan des plaintes, 1988-1989*

	Nouvelles plaintes	Reportées de 1987-1988	Réglées en 1988-1989	Reportées à 1989-1990
Habilitations				
de sécurité	11	1	6	6
SCRS	2	0	0	2
MDN	9	1	6	4
Citoyenneté	0	4	1	3
Immigration	0	4	3	1
Article 41	44	4	34	14
Total	55	13	44	24

* Le présent tableau couvre la période allant jusqu'à la fin de juin 1989.

En 1988-1989, nous avons terminé l'étude de 44 plaintes. De ce nombre, 14 ont fait l'objet de décisions officielles écrites; l'annexe D en donne un résumé. Dans les 30 autres cas, une enquête et une audience en bonne et due forme n'ont pas été nécessaires : ou bien les affaires soulevées ne relevaient manifestement pas de notre compétence ou la cause des plaignants n'était pas fondée sur des faits justifiant la tenue d'une enquête.

Exposés du SCRS

Dans les affaires relatives aux refus d'habilitation de sécurité, les exposés du SCRS à nos audiences ont été bien meilleurs en 1988-89 que par le passé. Le Service associe beaucoup plus son contentieux à la préparation de la preuve et de l'argumentation, nous avons ainsi moins de suppositions et d'hypothèses et plus de faits concrets et de raisonnements.

Nous avons trouvé plus facile de nous entendre avec le SCRS au sujet des renseignements pouvant être communiqués aux plaignants. Nous avons pour règle selon les articles 46 et 48 de la *Loi sur le SCRS* de renseigner ces derniers le plus possible sur les preuves détenues contre eux pour leur permettre de bien se défendre, mais en même temps pour protéger la sécurité nationale. Dans les rapports annuels des années précédentes, nous nous sommes plaints du fait que le SCRS était excessivement secret. Nous ne pouvons garantir que le Comité ne reformulera jamais plus cette plainte. Mais nous tenons à signaler que, en 1988-1989 tout au moins, nous n'avons aucun motif de le faire.

Habilitations de sécurité du ministère de la Défense

Les audiences tenues en 1988-1989 nous amènent à manifester de nouveau notre inquiétude quant à la façon dont le ministère de la Défense nationale (MDN) effectue les enquêtes touchant les habilitations de sécurité et donne suite aux plaintes dont nous sommes saisis en cas de refus.

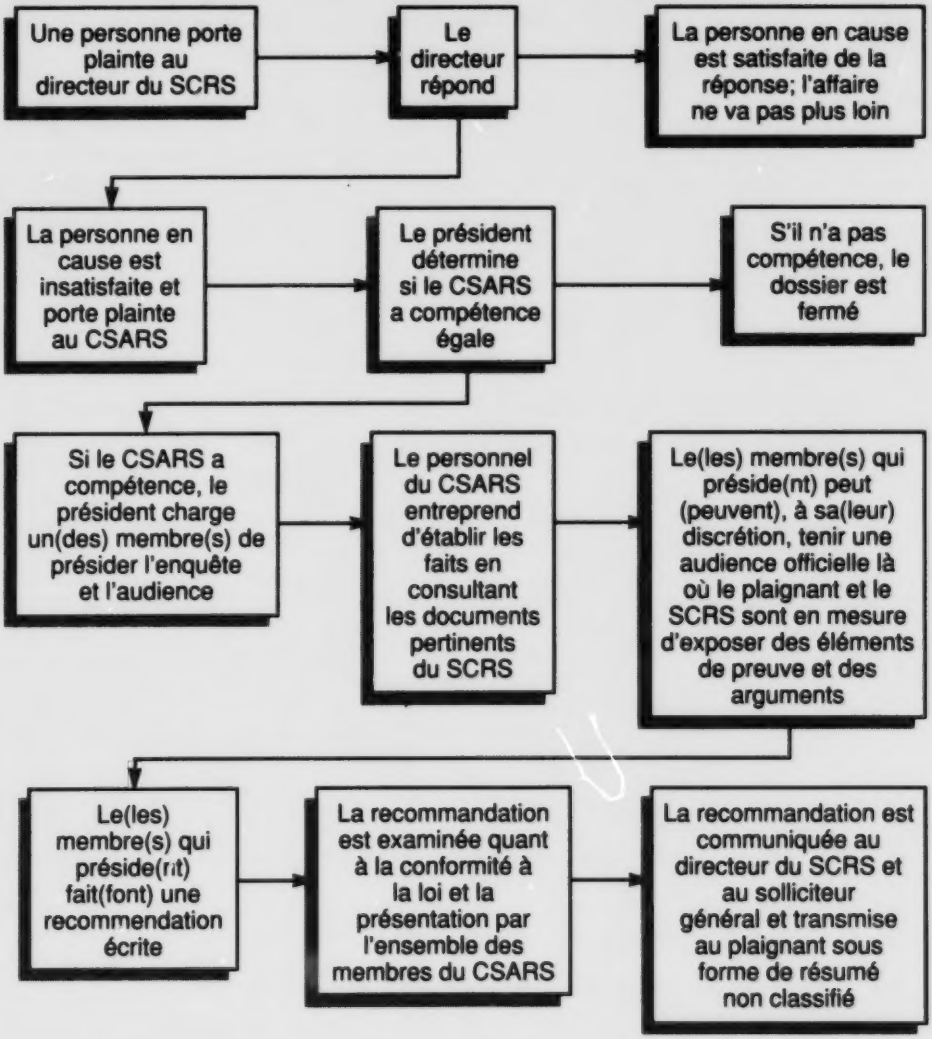
Le MDN est encore trop porté quelquefois à agir sur la foi de déclarations non corroborées et de demi-vérités. Les faits révélés par les enquêtes touchant les habilitations sont souvent présentés sous le pire des jours. Dans un cas, on est allé jusqu'à croire que le plaignant avait voulu soudoyer un sergent en lui demandant s'il n'y aurait pas moyen de faire en sorte que le rapport sur son habilitation de sécurité soit plus à son avantage. Cette hypothèse nous paraît farfelue.

De plus, le Ministère ne semble pas admettre que les gens mûrissent. Nombre de jeunes gens et de jeunes filles trouvent dans les Forces une base solide d'une vie rangée et d'une carrière féconde. Qu'ils se voient refuser une habilitation de sécurité à cause de bêtises de jeunesse est absurde, dans leur cas. Un exemple est donné dans le résumé des plaintes présenté à l'annexe D (nº 4).

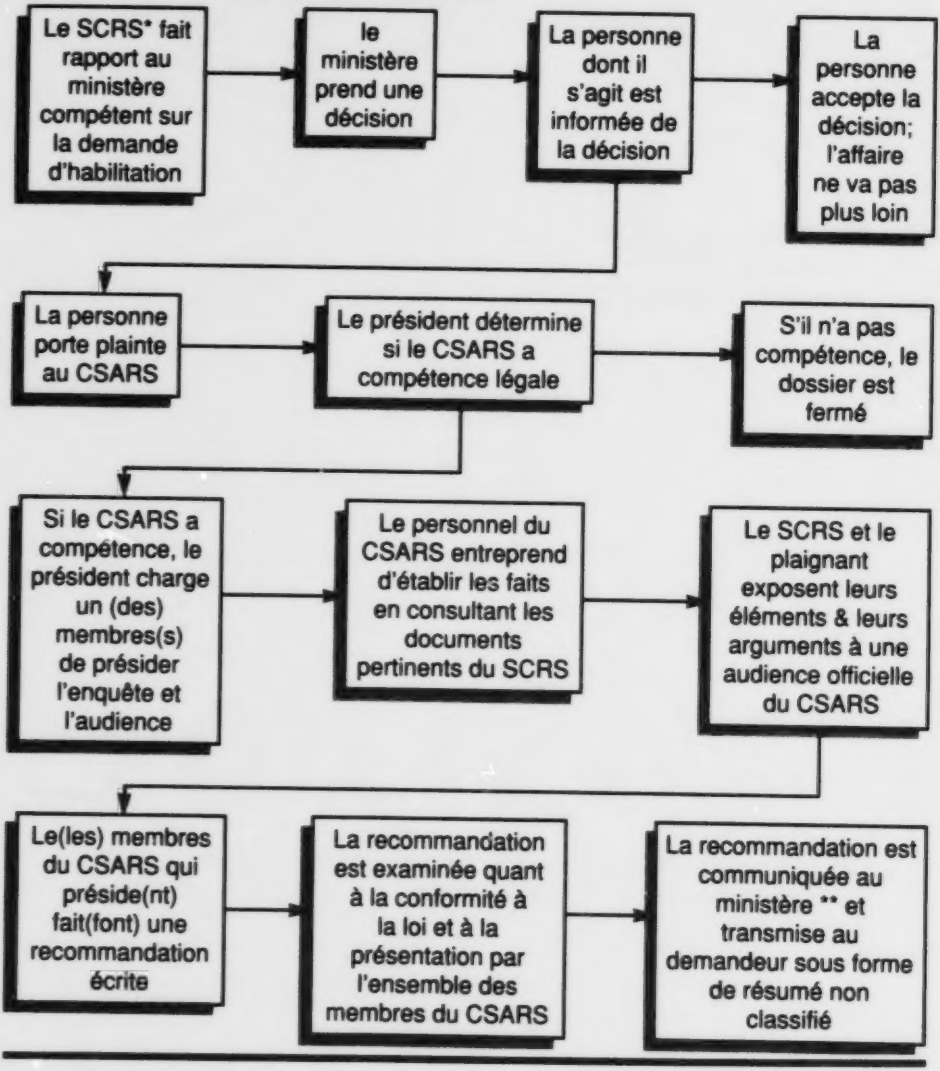
Il n'était pas toujours évident à nos audiences que, chez les militaires, «le bien-être des soldats passe en premier», comme le veut l'usage courant. Il est renversant de voir, à nos audiences, un jeune membre des Forces, incapable de se payer un avocat, croiser le fer avec le meilleur plaideur que l'appareil juridique et le service de sécurité de celles-ci peuvent s'offrir.

Depuis 1986, nous exhortons les ministères à faire en sorte que leurs employés disposent d'une aide convenable à nos audiences. Le MDN n'a pas encore agi en ce sens et nous l'exhortons encore une fois à suivre notre conseil. Les conséquences du refus d'une habilitation de sécurité équivalent, dans la majorité des cas, à celles d'une condamnation par une cour martiale en termes de prospectives d'avenir. C'est la raison pour laquelle nous pensons que le juge-avocat devrait charger un officier d'aider le plaignant, ainsi qu'il est exigé en cour martiale.

Charte 1: Processus de traitement des plaintes portées aux termes de l'article 41 de la Loi sur le SCRS



Charte 2: Processus de traitement des plaintes touchant les habilitations de sécurité



* Les plaintes touchant le ministère de la Défence nationale et les habilitations de sécurité par la GRC suivent essentiellement le même processus.

** Comme il est mentionné plus haut, la Cour fédérale d'appel est en train d'examiner s'il peut être opposé une fin de non-recevoir aux recommandations du CSARS. Nous recommandons que celles-ci soient exécutoires pour les parties.

9. AU CSARS

Le présent chapitre porte sur les activités qui débordent le cadre principal de notre mandat qui est essentiellement d'assurer une surveillance ainsi que d'examiner et entendre les plaintes. Certaines concernent les affaires courantes ou l'administration interne, d'autres touchent la responsabilité que nous avons, à l'intérieur des limites fixées par les considérations liées à la sécurité nationale, de donner au Parlement et à la population un aperçu des activités de renseignement de sécurité au Canada et de favoriser la tenue d'un débat éclairé sur les questions intéressant ce domaine.

Présentation de rapports au Parlement

Nous nous sommes présentés devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes le 14 avril 1988, soit au tout début de l'année visée par le présent rapport, pour répondre aux questions sur notre rapport annuel de 1986-1987.

A cause de la campagne électorale tenue à l'automne 1988, notre rapport annuel de 1987-1988 n'a été déposé au Parlement que le 13 décembre 1988, (même s'il était, il va sans dire, entre les mains du solliciteur général le 30 septembre, ainsi que l'exige la *Loi sur le SCRS*). Avec l'expiration de l'exercice 1988-1989, nous devions rencontrer le Comité le 30 mai 1989 pour répondre aux questions sur ce rapport et sur nos prévisions budgétaires pour 1989-1990.

Nous avons aussi organisé des rencontres en mai 1989, avec le président du Comité permanent et les critiques des partis de l'opposition pour discuter des préparatifs de l'examen de la Loi qui doit se faire après cinq ans.

Rayonnement

Si le Parlement représente notre principal public, nous en avons également d'autres. Grâce à de fréquents contacts avec les médias et dans le cadre de causeries, nous veillons à ce que la *Loi sur le SCRS* et notre rôle soient bien compris. Parmi nos interventions publiques figurent les suivantes :

- Ronald G. Atkey, le président, a pris part aux «Cambridge Lectures» de 1989 tenues sous le patronage de l'Institut canadien d'études juridiques supérieures, traitant des limites que la sécurité nationale peut imposer à la liberté d'expression et à la liberté de presse.
- M. Atkey était membre du comité lorsque Phillip Knightley, auteur du livre intitulé *The Second Oldest Profession* et d'autres ouvrages sur le renseignement de sécurité, était l'invité du Harbourfront Authors Series à Toronto au printemps 1989.
- Jean Jacques Blais a prononcé une causerie intitulée «The Political Accountability of Intelligence Agencies — Canada» à la conférence annuelle de l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement (ACESR) pour 1988.
- Paule Gauthier a prononcé une allocution intitulée «Oversight — the Canadien Experience — à la conférence de la Ditchley Foundation de 1988 en Angleterre; le président, Ronald G. Atkey, a aussi pris part aux discussions lors de cette conférence.

- Saul M. Cherniack a parlé du rôle du CSARS à la conférence annuelle de la Fédération canadienne des droits et libertés à Régina.

Comme quantité d'autres personnes, nous avons vaqué en 1988-1989 aux préparatifs de l'examen que doit subir la loi après cinq ans et qui doit débuter dans la seconde moitié de 1989. Quelques spécialistes et juristes ont accepté notre invitation à participer à titre gracieux à un colloque pour nous aider dans notre réflexion. Leurs noms figurent à l'annexe E. Nous tenons à les remercier publiquement de leur aide, l'ayant déjà fait en privé.

En 1988-1989, nous nous sommes aussi engagés à aider au financement de la conférence que l'ACESR doit tenir en septembre 1989 sur l'examen que la Loi doit subir après cinq ans.

Les actes de la conférence tenue en février 1988 sur le thème «Advocacy, Protest and Dissent» à l'Université Queen's, sous le patronage conjoint du CSARS et du bureau de l'inspecteur général, ont maintenant été publiés*

Administration

Notre budget pour 1988-1989 figure au tableau 4.

Tableau 4. Budget du CSARS, 1988-1989

Personnel		**640,000 $**
Traitements et salaires	554,000 $	
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	86,000 $	
Biens et services		**657,000 $**
Services professionnels et spéciaux	503,000 $	
Autres	154,000 $	
Total des dépenses de fonctionnement		1,297,000 $
Dépenses de capital		9,000 $
TOTAL		1,306,000 $

Source : Budget des dépenses 1989-1990, partie III, tableau 5

Nos effectifs se chiffrent à 13, à la tête desquels se trouve le secrétaire exécutif qui dirige les activités courantes. Nos autres employés comprennent le directeur de la recherche, deux agents et une adjointe de recherche, l'agent principal chargé des plaintes, l'adjointe

* *Dissent and the State*, C.E.S. Franks, ed. (Oxford University Press, 288 pages, 14,95 $).

exécutive qui remplit des fonctions relatives à la recherche et aux plaintes, l'agent administratif, qui est également greffier de nos enquêtes et audiences et le coordonnateur des requêtes présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, l'agent des dossiers, le commis aux dossiers et deux secrétaires. Un poste de secrétaire était vacant en fin d'exercice.

A la fin de l'année, nous nous préparions à réorganiser la Direction de la recherche en affectant un agent de recherche principal à chacune des Directions du contre-espionnage et de l'antiterrorisme, les deux relevant directement du secrétaire exécutif. Le répertoire du personnel figurant à l'annexe F est conforme à cette réorganisation.

ANNEXE A

Modification à la Loi

Un comité spécial de la Chambre des communes, comprenant 8 membres sous la présidence de Blaine Thacker, M.P., a maintenant été créé pour revoir la *Loi sur le SCRS* de même que la *Loi sur les infractions en matière de sécurité*. Ce nouvel organisme multipartite est doté d'un mandat très complet. Nous espérons pouvoir contribuer à ses travaux dans cette annexe et lorsque nous serons devant ce comité.

Le CSARS est en quelque sorte «l'organe de surveillance» du Parlement et dans cette annexe,* nous indiquons les dispositions de la *Loi sur le SCRS* qui, à notre avis, devraient être améliorées. Plusieurs de nos suggestions figuraient déjà dans notre rapport annuel de l'an dernier, mais cette année, nous formulons des recommandations précises à l'intention du Parlement.

De façon générale, nous estimons que la *Loi sur le SCRS* a bien rempli son rôle. C'est en vertu de cette loi qu'a été créé, en juillet 1984, le nouvel organisme de renseignements de sécurité qui, à notre avis, comme nous l'avions déjà dit dans notre rapport annuel de 1987-1988, devrait effectivement être :

> Un organisme civil dont le mandat est énoncé dans une loi plutôt que dans un décret administratif, et qui est assujetti à un véritable contrôle politique et judiciaire et à un examen indépendant.

Cette définition correspondant exactement à l'objectif visé par la *Loi sur le SCRS*, nous ne formulons les suggestions suivantes que pour améliorer la *Loi*, et non pour la transformer.

Le mandat du SCRS : s'occuper des «menaces envers la sécurité du Canada»

Tout dans la *Loi sur le SCRS* repose sur la définition de l'expression «menaces envers la sécurité du Canada» figurant à l'article 2. Durant le cours de nos travaux, nous en sommes venus à nous interroger sur la portée et la formulation de cette disposition en particulier.

Menaces envers la sécurité du Canada : alinéa 2 d) (subversion interne)

Témoignant le 17 décembre 1987 en notre nom devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, le président du CSARS, Ronald G. Atkey précisa que le soi-disant mandat d'antisubversion nommé à l'alinéa 2 *d*) de la *Loi sur le SCRS* s'appliquait «indépendamment de l'improbabilité (que les activités en question) aboutissent à une révolution violente». Il ajouta que «la plupart des enquêtes effectuées par la Direction de l'antisubversion (d'alors) ont été autorisées soit parce qu'on soupçonnait la participation de services du renseignement d'une puissance étrangère hostile, soit parce qu'on craignait une flambée de violence pour des motifs politiques». En insistant pour que la Direction de l'antisubversion soit dissoute, M. Atkey précisa bien que le problème était une question de proportionnalité.

---

* L'essentiel de cette annexe est tiré des *Modifications à la Loi sur le SCRS*, du sommaire des propositions faites au comité spécial et par d'autres personnes qui ont l'intention de contribuer à ses travaux. Nous le reproduisons pour faciliter la lecture du Rapport Annuel.

La Direction en question étant maintenant disparue et le solliciteur général exigeant d'autoriser personnellement toute enquête active dans le domaine de l'antisubversion, nous estimons que le temps est maintenant venu de réévaluer cet aspect du mandat du SCRS. En effet, à la lumière de l'expérience acquise avec l'alinéa 2 *d*) de la *Loi*, nous en sommes venus à la conclusion que cette disposition devrait maintenant être abolie. Évidemment, il faudrait, pour la corrélation, abolir en même temps l'alinéa 21(5) *a*) de la *Loi*, lequel traite des mandats en vertu de l'alinéa 2 *d*). Nous nous rendons bien compte que, dans n'importe quelle démocratie, des sources internes peuvent effectivement menacer la sécurité de la nation, mais nous estimons que d'autres dispositions relatives au mandat du SCRS protègent suffisamment la sécurité du Canada.

De plus :

a) L'actuelle *Loi sur le SCRS* fait déjà la distinction entre l'alinéa 2 *d*) et d'autres aspects du mandat en établissant un délai maximum de 60 jours pour l'obtention d'un mandat judiciaire en vertu de cette disposition (paragraphe 21(5) *a*)). Par conséquent, la *Loi* reconnaît déjà que des restrictions particulières sont nécessaires pour les activités menées en vertu de l'alinéa 2 *d*).

b) Dans notre rapport annuel de 1986-1987 (page 40), nous avions déjà dit que dans le domaine de l'antisubversion, une influence étrangère indue et la possibilité de violence pour des motifs politiques sont les critères les plus souvent invoqués. Cependant, d'autres alinéas de l'article 2 sont conçus pour répondre à ces inquiétudes.

c) En 1987, le solliciteur général a annoncé que la Direction de l'antisubversion serait dissoute et que les dossiers qu'on déciderait de conserver seraient tranférés aux directions opérationnelles du Service qui s'occupaient des préoccupations exprimées à l'alinéa 2 *b*).

d) Nous faisons remarquer que, l'an dernier, aucun groupe n'a fait l'objet d'une enquête seulement en vertu de l'alinéa 2 *d*) de la *Loi* (rapport annuel 1987-1988, page 16).

e) La disposition sur l'antisubversion contenue dans la *Loi sur le SCRS* a probablement été critiquée plus que n'importe quelle autre.

1. *Nous recommandons*, par conséquent, d'abroger les alinéas 2 *d*) et 21(5) *a*).

Menaces envers la sécurité du Canada : alinéa 2 b) (Activités influencées par l'étranger)

L'alinéa 2 *b*) de la *Loi sur le SCRS* se lit comme suit :

> les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque.

Pour que des activités répondent à cette définition, il faut d'abord qu'elles répondent à des critères essentiels, dont quatre dans le groupe A et le groupe B. Elles doivent :

Groupe A

- être influencées par l'étranger;

- toucher le Canada ou s'y dérouler;
- être clandestines *ou* trompeuses, et
- être préjudiciables aux intérêts du Canada; ou

Groupe B

- être influencées par l'étranger;
- toucher le Canada ou s'y dérouler;
- être préjudiciables aux intérêts du Canada; et
- comporter des menaces envers quiconque.

Ces critères sont cumulatifs : tous les critères du groupe A ou du groupe B doivent être présents pour que le Service puisse agir. Bien qu'il soit exprimé de façon négative, il existe également un dernier critère. Tout comme pour les alinéas 2 *a*), *c*) et *d*), le Service peut s'impliquer dans les «activités influencées par l'étranger» comprenant des «activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord» seulement si elles ont un lien avec les activités mentionnées aux alinéas *a*) à *d*). Les critères essentiels énumérés plus haut pour définir le mandat du Service sont des plus ambigus. Ils ne figurent pas dans d'autres lois canadiennes et leur présence dans l'*ASIO Act* de l'Australie a également donné lieu à une controverse considérable. La grande expérience que nous avons de l'application de l'alinéa 2 *b*) nous a amenés à la conclusion que cette disposition devrait être révisée. Nous allons passer en revue, dans l'ordre, les critères essentiels énoncés plus haut.

Activités influencées par l'étranger. La phrase «influencées par l'étranger» pourrait venir de groupements d'intérêts étrangers, d'organisations politiques, de particuliers, d'associations et de sociétés étrangères : en effet, on pourrait à bon droit dire que tous sont «étrangers» du simple fait qu'ils ne soient pas canadiens. On a utilisé ici le verbe «influencer» plutôt que le verbe «diriger», de portée plus étroite, employé dans les directives du Cabinet définissant le mandat du Service de sécurité de la GRC.

Activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent. Actuellement, que ces activités se déroulent au Canada, soient dirigées à partir du Canada ou encore qu'elles se déroulent ou soient dirigées à l'extérieur du Canada, il suffit simplement, pour le Service, qu'elles «touchent» le Canada pour répondre au second critère énoncé à l'alinéa 2 *b*). La *Loi* ne dit pas dans quelle mesure une activité en particulier doit «toucher» le Canada pour pouvoir relever de la compétence du Service. Du moment qu'il est possible d'établir «un lien raisonnable» entre l'activité en question et le Canada ou ses intérêts, il ne devient que trop facile de satisfaire à cette condition.

Activités clandestines ou trompeuses. Fondamentalement, il est question ici de secret, de cachette ou de menace. La signification du terme «clandestin» n'est pas très précise : il peut y avoir ici un élément de dissimulation ou de «*male fides*» (mauvaise foi), mais d'après certains dictionnaires, il suffit qu'une activité soit «secrète» pour être «clandestine». Pour éviter toute incertitude, nous proposons d'éliminer «clandestin» et de le remplacer par un mot comme «subreptice», qui transmet plus clairement la notion de dissimulation. La signification de «trompeur» est claire : le terme semble sous-entendre la malhonnêteté en ce

sens que la personne qui se livre à des activités trompeuses sait que ce qu'elle dit ou fait est faux et qu'elle cherche délibérément à tromper par ce moyen. Si une puissance étrangère devait s'ingérer «subrepticement» ou «trompeusement» dans les affaires intérieures du Canada, cette ingérence pourrait bien équivaloir à de l'espionnage. Le Service doit alors disposer de tous les moyens nécessaires pour contrer ce genre d'ingérence dans nos affaires intérieures.

Activités préjudiciables aux intérêts du Canada. Le passage le plus discutable de l'alinéa 2 *b*) est l'expression «préjudiciables à ses intérêts» qui ne se retrouve dans une aucune autre mesure législative du Canada. Le critère ici est presque tout à fait subjectif car la *Loi* ne dit pas comment établir ce qui est «préjudiciable». Bien qu'on trouve souvent dans les lois canadiennes des expressions comme «l'intérêt national» ou encore «l'intérêt public», c'est à dessein que le Parlement se sert de ces formules lorsqu'il souhaite donner la plus grande latitude possible à un décideur. En l'occurrence, le Parlement n'a certainement pas voulu donner une telle latitude à un service de sécurité tenu d'assurer un «juste équilibre» entre la nécessité de recueillir des renseignements et le droit de chacun à sa vie privée. Les récentes discussions qui ont eu lieu d'un bout à l'autre du pays sur le bien-fondé de l'Accord de libre-échange montrent bien que même des citoyens bien intentionnés et patriotes peuvent avoir de grandes divergences de vue sur ce qui est «dans l'intérêt du Canada». Nous proposons donc de définir, dans la *Loi*, la signification de l'expression «préjudiciables à ses intérêts».

Activités comportant des menaces envers quiconque. Il y a moins de difficultés avec cette phrase, signifiant comme elle le fait une peur véritable ou la crainte d'une violence physique ou psychologique. Par conséquent, nous suggérons que le mot «menaces» seulement soit qualifié par l'adjectif «graves» (activités graves). Le Parlement a pris cette mesure en réponse à des inquiétudes semblables en égard, selon le contexte du mandat intégré à l'alinéa 2 *c*) relativement à la violence ayant des motifs politiques.

> 2. *Nous recommandons* de supprimer l'alinéa 2 *b*) de la *Loi sur le SCRS* et le remplacer par le suivant :
>
> «les activités dirigées par l'étranger qui touchent directement le Canada ou s'y déroulent, sont subreptices ou trompeuses et sont préjudiciables à ses intérêts ou comportent de graves menaces envers quiconque.»

Bien que cette formulation de l'alinéa 2 *b*) soit plus étroite, nous estimons qu'elle assurera un mandat suffisant au Service. Elle ne limite pas le Service aux ingérences par des «nations hostiles», ni n'exige que l'ingérence en question se produise au Canada de telle sorte que, par exemple, les activités se déroulant dans nos ambassades à l'étranger seraient couvertes dans la mesure où elles touchent «directement» le Canada. La formulation proposée reconnaît implicitement que des États étrangers peuvent agir par l'entremise d'organisations commerciales ostensiblement légitimes et, par conséquent, le Service ne se trouverait pas limité aux seules actions menées par des gouvernements étrangers.

Les agents «involontaires» d'influence, s'ils existent vraiment, ne pourraient plus être ciblés par le Service selon cet alinéa. Toutefois, les étrangers qui essaieraient de «diriger» une ingérence dans les affaires de notre pays feraient de toute évidence l'objet d'un examen par le Service. L'ajout de l'adjectif «graves» devant le mot menaces limiterait la portée de la définition tout en laissant au Service la latitude nécessaire pour s'occuper des menaces qui

pourraient se produire soit au Canada, soit à l'étranger (par exemple une menace envers un proche demeuré dans la mère-patrie).

Nous insistons catégoriquement qu'il faut conserver le passage «activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord» pour limiter cet aspect du mandat du Service de même que la définition en général de ce que sont les «menaces envers la sécurité du Canada».

3. *Nous recommandons également* de définir aussi précisément que possible, dans la *Loi sur le SCRS* modifiée, l'expression «préjudiciables à ses intérêts».

Rédiger des définitions juridiques est compliqué, aussi n'essaierons-nous pas de suggérer une définition précise de l'expression «préjudiciables à ses intérêts». Nous nous contenterons simplement de suggérer des formules qui pourront servir de base aux personnes représentant tous les points de vue lors des prochaines audiences parlementaires.

«préjudiciables à ses intérêts» s'applique aux activités dirigées par l'étranger et/ou sont subreptices ou trompeuses, visant à:

a) porter atteinte à la souveraineté ou l'intégrité territoriale du Canada,

b) affaiblir les défenses militaires du Canada,

c) nuire aux relations internationales du Canada avec un pays ou une organisation,

d) risquer sérieusement la vie, santé ou sécurité des canadiens,

e) obtenir, illégalement ou sans l'autorisation voulue, des renseignements ou des choses classifiées par le gouvernement du Canada dans l'intérêt national, et

f) suborner, contraindre ou corrompre des Canadiens relativement à des activités visées aux alinéas *a*), *b*), *c*), *d*) ou *e*).

Mettre fin à l'isolement

Nous avons noté que le Groupe consultatif indépendant (Comité Osbaldeston) qui a enquêté sur le Service en 1987 a recommandé que «le plan de carrière du personnel du SCRS permette d'évoluer tant à l'intérieur de l'ensemble de l'organisation du renseignement de sécurité que dans la fonction publique en général» (page 20).

Nous estimons que la Direction de l'analyse et de la production, en particulier, aurait grand avantage à ce que des fonctionnaires venus d'autres secteurs de la fonction publique, des universitaires ou encore d'autres personnes ayant des compétences particulières puissent venir y travailler. De leur côté, les analystes et évaluateurs du SCRS ont avantage à pouvoir travailler dans des agences gouvernementales connexes ou encore dans des universités.

Nous nous rendons bien compte qu'il en coûterait quelque chose pour assurer le grand nombre d'habilitations de sécurité nécessaires à toutes les personnes qui passeraient dans le Service, mais nous estimons que les avantages l'emporteraient de loin sur les coûts. Le SCRS croit avoir déjà les moyens d'établir des échanges de personnel avec la Fonction publique.

4. Pour plus de certitude, *nous recommandons* que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée expressément pour permettre la rotation, dans le SCRS, de fonctionnaires et d'autres personnes ayant des compétences particulières, sous réserve des dispositions tendant à sauvegarder l'identité des personnes qui s'occupent des activités secrètes du Service.

Procédures applicables aux griefs

Aux termes de la *Loi sur le SCRS*, le CSARS ne peut pas s'occuper des plaintes visées par la procédure de grief énoncée dans la *Loi* ou encore dans la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. La *Loi sur le SCRS* prévoit que certaines plaintes peuvent être entendues par la Commission des relations de travail de la Fonction publique lorsque, par exemple, il s'agit de questions salariales et autres questions du genre qui ne présentent pas grand intérêt pour le CSARS ou à l'égard desquelles il n'a pas de compétence particulière. Toutefois, dans bien d'autres cas, le CSARS pourrait avoir un intérêt vital à la chose, par exemple, si un membre du Service faisait un grief après avoir été accusé d'insubordination pour avoir manifesté fortement sa désapprobation de la façon dont le Service mettait en oeuvre une directive ministérielle touchant un secteur délicat.

5. Par conséquent, *nous recommandons* que le SCRS soit obligé d'informer suffisamment à l'avance le CSARS de toute audience portant sur un grief et tenue conformément au paragraphe 8 (3) de la *Loi sur le SCRS*.

Le CSARS devrait avoir droit à une séance préalable d'information donnée par le SCRS et il devrait avoir le droit aussi d'assister aux audiences sur le grief. De cette façon, le CSARS serait plus en mesure de déterminer si le problème de relations de travail qui fait l'objet du grief justifie une enquête indépendante dans le cadre des responsabilités propres au CSARS.

Mandats judiciaires

La *Loi sur le SCRS* n'accorde aucune responsabilité précise au CSARS en ce qui a trait aux mandats. Cependant, nous avons signalé des mandats conformément à la fonction générale que nous avons qui consiste à dénoncer tout «usage déraisonnable ou inutile que le Service ferait de ses pouvoirs» (article 40) et à notre responsabilité de «réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du Service» (sous-alinéa 38 *a*) (vii)).

Dans son témoignage devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, le 20 novembre 1986, M. Atkey fit remarquer que, depuis l'adoption de la *Loi sur le SCRS*, on avait moins de statistiques concernant les mandats que du temps de la *Loi sur les secrets officiels*. Il exprima l'avis que les parlementaires avaient le droit d'être mieux renseignés sur cet aspect. Un autre membre du comité, Jean Jacques Blais, fit remarquer que, puisque c'était le rôle du comité d'examiner les affidavits à l'appui d'un mandat et de vérifier leur justification, le CSARS serait en mesure, finalement, de donner aux Canadiens l'assurance générale que la *Loi* est bel et bien respectée. Nous avons, dans nos trois rapports annuels les plus récents (1985-1986, pages 22-23; 1986-1987, page 13 et 1987-1988, pages 22 et 64), exprimé nos préoccupations à cet égard.

Aux termes de la *Loi sur les secrets officiels*, chaque mandat n'autorisait l'emploi que d'une seule technique secrète contre une seule cible, tandis qu'aux termes de la *Loi sur le SCRS*, un mandat peut autoriser l'utilisation de nombreuses techniques contre de nombreuses cibles. Nous ne pensons pas qu'il soit bien utile d'avoir des statistiques générales sur le nombre de mandats décernés en vertu de la présente Loi. Les graves préoccupations que nous inspire la protection du droit à la vie privée garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés* nous portent à formuler la recommandation qui suit.

6. *Nous recommandons* que la *Loi* soit modifiée de façon à préciser clairement que le CSARS a la responsabilité de réunir et d'analyser les statistiques concernant les mandats et que le CSARS est tenu de publier chaque année des statistiques concernant le nombre de citoyens canadiens ou d'immigrants reçus qui ont fait l'objet, de la part du Service, d'une surveillance autorisée par mandats judiciaires.

A plusieurs reprises déjà, nous avons parlé du problème des mandats d'urgence (rapport annuel de 1985-1986, page 54; rapport annuel de 1986-1987, page 14; rapport annuel de 1987-1988, page 61). La procédure complexe actuellement en vigueur est une sauvegarde importante, mais nous pensons que, dans certains cas d'urgence, suivre la procédure habituelle pourrait être trop long. Du temps de la *Loi sur les secrets officiels*, on pouvait obtenir un mandat en trois heures environ.

7. *Nous recommandons* que l'article 21 de la *Loi sur le SCRS* soit modifié de façon à permettre au directeur du Service d'émettre, avec l'accord du solliciteur général dans chaque cas, un mandat à court terme, non renouvelable, qui devrait être appuyé, dans les 96 heures, d'une demande à la Cour fédérale. Il devrait également être précisé que le CSARS doit être avisé, dans la semaine qui suit, du dépôt d'une demande.

Relativement aux mandats toujours, nous avons également soulevé la question des communications entre un avocat et son client (rapport annuel de 1986-1987, pages 22-23; rapport annuel de 1987-1988, page 62). Ces communications sont protégées par les conditions des mandats en interdisant l'interception de ces communications à l'étude ou à la résidence de l'avocat ou à tout autre endroit où un avocat rencontre habituellement ses clients. De plus, l'interception des appels entre une cible et son avocat est restreinte aux seuls appels dont le directeur du Service ou un directeur général régional ont déterminé qu'ils avaient rapport à la menace énoncée dans le mandat.

Nous sommes heureux que de telles conditions soient habituellement comprises dans les mandats, mais nous préférerions que ces sauvegardes figurent dans la loi même. Le *Code criminel* protège explicitement, par exemple, les communications entre un avocat et son client. Évidemment, nous nous rendons compte qu'il peut y avoir des avocats parmi les terroristes ou les groupes dont les activités menacent la sécurité du Canada. Ce qui nous intéresse, c'est de protéger le genre de communications qui sont effectivement des communications entre avocats et clients. Notre proposition ne concerne que les communications avec des avocats qui agissent comme conseillers juridiques légitimes.

8. *Nous recommandons* d'ajouter un article à la Partie II de la *Loi sur le SCRS* afin de protéger les communications entre un avocat et son client.

9. De plus, *nous recommandons* d'ajouter un autre article à la Partie II de la *Loi sur le SCRS* où seraient énumérées les limites aux mandats dont la Cour fédérale tiendra compte.

L'avocat du diable (Amicus Curiae)

Depuis 1987, un avocat du ministère de la Justice relevant du sous-solliciteur général du Canada est chargé de contester, devant le Comité d'examen des demandes de mandat, en tant qu'«avocat du diable».* Mais cette personne a un mandat plus restreint que nous avions prévu lorsque nous avons recommandé la nomination d'un avocat du diable dans notre rapport de 1986-87 (page 11).

Présentement, l'avocat du diable ne fait que s'assurer que les renseignements dont le SCRS a l'intention d'utiliser pour la demande de mandat soient exacts. Nous nous attendions à quelqu'un qui contesterait le besoin d'obtenir un mandat—quelqu'un qui présenterait le cas de la même façon que la cible visée le ferait. (La cible, bien entendu, ne sait pas qu'un mandat est demandé contre elle.)

Nous avons des inquiétudes en ce qui concerne le moment de participation de l'avocat du diable au processus. Comme il fait partie du Comité d'examen des mandats judiciaires, l'avocat du diable peut facilement passer pour un pion et au pire, pour un(e) «vendu(e)». Nous croyons que l'avocat du diable devrait intervenir devant la Cour fédérale elle-même.

Malgré que nous sachions que le système paraît fonctionner bien mieux qu'avant, nous estimons qu'une réforme s'impose pour mieux servir la justice naturelle, tant en apparence qu'en substance.

10. *Nous recommandons* que la Partie II de la *Loi sur le SCRS* soit modifiée par l'ajout d'un article stipulant qu'un «avocat du diable» nommé par la Cour soit présent chaque fois que la Cour fédérale est saisie d'une demande de mandat judiciaire.

11. *De plus, nous recommandons* que, lorsque c'est possible, cet avocat ne soit pas un fonctionnaire mais soit choisi parmi une liste d'avocats de l'extérieur qui ont l'habilitation de sécurité nécessaire.

Le CSARS a lui-même une liste d'avocats remplissant les conditions nécessaires (voir l'Annexe B de ce rapport). Pour éviter tout conflit d'intérêts, ces avocats seraient nommés par ordre alphabétique ou par un quelconque autre procédé faisant appel au hasard. Le nombre total de nouveaux mandats ou de mandats renouvelés chaque année a diminué de façon importante, aussi la méthode que nous proposons ne devrait pas surcharger les ressources.

Décisions du Cabinet

L'impossibilité dans laquelle nous sommes d'examiner les décisions du Cabinet qui touchent au SCRS s'est avérée un problème dans un cas — dont nous sommes au courant. Durant la période 1988-89, on nous a refusé l'accès au Plan opérationnel pluriannuel, (POP) du SCRS parce que ce document est préparé pour le Conseil du Trésor, un comité du Cabinet. Dans ce cas nous avons fait un compromis : bien que nous n'ayons pas vu le document lui-même, nous avons eu les renseignements qu'il contenait.

* L'«avocat du diable» est un avocat chargé de contester un point de vue, avec lequel il ou elle est ou n'est peut-être pas d'accord personnellement, afin que tous les aspects de la question soient considérés.

Nous avons reçu, du ministère du solliciteur général, l'assurance que les décisions du Cabinet seront reformulées et transmises au CSARS et que nous les recevrons sous forme de directives ministérielles, instruments qui nous sont automatiquement transmis aux termes du paragraphe 6 (2) de la *Loi sur le SCRS*. Toutefois, nous n'avons aucun moyen de savoir si toutes les décisions seront bel et bien transmises, ni si les solliciteurs généraux à venir consentiront au maintien de cette pratique.

Comme nous l'avons dit dans notre rapport annuel de 1987-1988, ceux d'entre nous qui ont déjà fait partie d'un cabinet ne peuvent comprendre pourquoi la Loi empêche le Comité de voir les décisions du Cabinet qui touchent aux opérations du SCRS. A notre avis, les dispositions actuelles créent une suspicion publique inutile.

Nous sommes bien conscients que nous ne devrions pas avoir accès aux dossiers qui révèlent la façon dont le Cabinet a pris ses décisions. Toutefois, les décisions du Cabinet elles-mêmes sont les instruments par lesquels tous les ministères et organismes justifient leurs activités. Il est donc essentiel que le CSARS ait accès aux documents du Cabinet qui concernent le SCRS pour pouvoir véritablement évaluer la mesure dans laquelle celui-ci s'acquitte de ses responsabilités et fonctions. Nous estimons par conséquent que toutes les décisions du Cabinet actuellement en la possession du SCRS et qui ont trait aux responsabilités, fonctions ou ressources du Service devraient nous être accessibles. De même, nous devrions avoir accès à tous les memoranda au Cabinet préparés par le Service ou qui le concernent. De toute évidence, il serait interdit aux membres du Comité de surveillance de révéler à des tierces parties le contenu des documents confidentiels du Cabinet. Les membres du Comité sont des conseillers privés et ont prêté le même serment que les membres présents et passés du Cabinet.

> 12. *Nous recommandons* d'abroger le paragraphe 39(3) de la *Loi sur le SCRS* afin de permettre au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité d'avoir accès à tous les renseignements en la possession du Service, indépendamment de leur provenance.

Le Parlement pourrait aussi modifier le paragraphe 31(2) afin de permettre à l'Inspecteur général d'avoir accès à tous les renseignements en la possession du Service, y compris les documents confidentiels du Cabinet.

Contrôle des finances

Au Canada, le vérificateur général a, par le passé, vérifié les comptes du Service de sécurité de la GRC et, puisqu'il lui incombe de vérifier l'utilisation de toutes les sommes provenant du Trésor (Fonds du revenu consolidé), il est tenu de vérifier en même temps les comptes du SCRS. Ses vérificateurs ont tous l'habilitation de sécurité nécessaire pour faire le travail. Maintenant que les recommandations du Comité Osbaldeston ont été mises en oeuvre, nous pensons que le temps est venu de vérifier les comptes du Service. En effet, nous estimons hautement désirable que le Comité joue un certain rôle dans cette vérification, étant donné la compréhension qu'il a des aspects pratiques du mandat du Service.

Aux termes de l'article 38 de la *Loi sur le SCRS*, le Comité de surveillance n'est pas spécifiquement habilité à évaluer l'administration financière du Service, mais seulement à «surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions». Le Comité estime que ce pouvoir est techniquement suffisant pour lui permettre d'évaluer la gestion financière du Service.

13. Néanmoins, et pour plus de sûreté, *nous recommandons* d'ajouter à l'article 38 de la *Loi* un sous-alinéa précisant que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité est habilité à effectuer, en coopération avec le vérificateur général, une vérification financière du Service.

Dénonciateurs

Récemment, nombre de gouvernements ont essayé de supprimer les éventuels obstacles que pourraient rencontrer les fonctionnaires désireux de dénoncer les activités qu'ils estiment être menées à mauvais escient. Les États-Unis ont une loi dite «*Whistleblowers' Protection Act*» (*Civil Service Reform Act*, 1978, 5 U.S.C. s. 7701 *et seq.*) Une mesure semblable est proposée en Ontario et, au palier fédéral, une mesure de protection du genre a été prévue dans la récente *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)* (Art. 58(4) de cette *Loi* est le S.C. 1988, c.22). Comme nous l'avons dit dans notre rapport annuel de 1987-1988 (page 63) il y a, au Royaume-Uni, un fonctionnaire spécialement chargé de recevoir les «fuites» provenant de membres du MI-5 qui ne sont pas tenus de s'identifier.

La *Loi sur le SCRS* ne protège pas contre les mesures disciplinaires, les employés du Service qui dénonceraient au Comité de surveillance des infractions à la loi. En effet, ces personnes doivent d'abord parler au directeur du Service, qui est, peut-être, précisément la personne à éviter.

14. Par conséquent, *nous recommandons* que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée par l'ajout d'un paragraphe (3) à l'article 41 afin de garantir l'anonymat aux employés du SCRS qui portent plainte auprès du CSARS et afin aussi de garantir que, si ces personnes étaient finalement identifiées, elles ne feraient l'objet d'aucune mesure disciplinaire uniquement pour avoir porté plainte.

Audiences à la suite du dépôt d'une plainte

La *Loi sur le SCRS* prévoit que le CSARS doit tenir ses audiences en privé. Le paragraphe 48(2) de la Loi ne reconnaît à personne le droit d'être présent lorsque quelqu'un fait des observations au Comité. En 1985, le Comité a adopté une procédure tout à fait détaillée pour les enquêtes relativement aux plaintes dont il est saisi. Une procédure distincte a été établie pour les plaintes relativement au refus d'une habilitation de sécurité pour fin d'emploi de même que pour les affaires d'immigration et de citoyenneté. Le Comité est habilité à établir ces procédures en vertu du paragraphe 39(1) de la *Loi*. Les mesures de sauvegarde détaillées que le Comité a établies et diffusées dans le public sont en contraste frappant avec la procédure souvent abrégée qu'utilise, par exemple, un administrateur général ou une institution gouvernementale avant d'en venir à la décision de refuser une habilitation de sécurité. Habituellement, le CSARS fait une vaste enquête et l'audience qui en résulte souvent ressemble habituellement à la séance d'un tribunal administratif exerçant des pouvoirs quasi-judiciaires.

Lorsque rendre publics les éléments de preuve sur le point d'être produits pourrait porter atteinte à la sécurité nationale, en révélant peut-être des sources de renseignements qui constitueraient «une menace envers la sécurité du Canada», le plaignant et son avocat sont

priés de sortir de la salle d'audience pendant que le Comité entend la preuve. La façon de procéder du Comité a fait l'objet de plusieurs contestations devant la Cour fédérale mais, jusqu'ici, aucune n'a eu de succès et les règles de procédure du Comité ainsi que les pratiques qui en découlent ont passé le test lorsque comparés à la *Charte des droits et libertés* ainsi qu'aux exigences d'une procédure équitable. De toute évidence, le Comité serait tenu de se plier au jugement que la Cour pourrait éventuellement rendre.

En cours d'audience, le membre du Comité qui entend le cas peut, à sa discrétion, décider de faire sortir une partie de la salle pendant que l'autre témoigne. Le Comité rappelle alors la partie exclue (habituellement le plaignant) et son avocat et leur expose les grandes lignes de la preuve qui vient d'être présentée, sans rien divulguer de ce qui peut avoir trait à l'intérêt national. Les deux personnes peuvent alors poser des questions et, lorsque c'est possible, contre-interroger le témoin à partir du résumé qui vient de leur être fait.

Nous estimons que la procédure établie par le Comité permet à l'avocat de jouer un rôle passablement équitable et efficace. Pendant que les parties exclues sont en-dehors de la salle d'audience, l'avocat du Comité, qui a reçu des instructions expressément en ce sens, pose aux témoins du Service les questions que leur poserait normalement l'avocat du plaignant et les contre-interroge avec un zèle égal. Le résumé qui est ensuite présenté à la partie exclue est habituellement négocié par l'avocat du SCRS et du CSARS, sous la surveillance du membre qui préside l'audience. Habituellement, le plaignant et son avocat en apprennent suffisamment pour être renseignés aussi complètement que possible sur les arguments qui peuvent être invoqués contre le plaignant.

Nous n'avons rencontré qu'un seul problème avec la formulation actuelle de la *Loi* en ce qui concerne les enquêtes. Le paragraphe 48(2) dit en effet ce qui suit :

> 48.(2) Au cours d'une enquête relative à une plainte présentée en vertu de la présente partie, le plaignant, le directeur et l'administrateur général concerné doivent avoir la possibilité de présenter des observations et des éléments de preuve au Comité de surveillance ainsi que d'être entendus en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat; toutefois nul n'a le droit absolu d'être présent lorsqu'une autre personne présente des observations au Comité, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires à leur sujet.

On a prétendu que, puisque le paragraphe peut s'interpréter comme ne reconnaissant pas le droit d'être présent lors de la présentation des «observations» seulement, cette limite ne s'appliquait pas à la présentation de la preuve ou aux comparutions en personne. Si les tribunaux accueillaient cette interprétation, il deviendrait pratiquement impossible au Comité de surveillance de faire enquête relativement à des renseignements classifiés touchant la sécurité nationale.

Nous estimons que la prétention n'est pas bien fondée mais qu'il serait quand même utile de reformuler le paragraphe 48(2) afin d'en bien préciser le sens.

> 15. *Nous recommandons*, par conséquent, d'ajouter les mots «preuve alléguée, ou déclarations faites» au paragraphe 48(2), de façon qu'il stipule :
>
> ...toutefois nul n'a le droit absolu d'être présent durant, ni d'en recevoir communication ou de faire des commentaires sur les observations présentées, *preuve*

alléguée, ou déclarations faites au comité de surveillance par toute autre personne.

Habilitations de sécurité

Sans habilitation de sécurité, toute personne perd des chances d'emploi tant dans le secteur public que dans le secteur privé. La *Loi sur le SCRS* n'autorise l'intéressé à présenter une plainte au Comité (article 42) que dans certains cas.

Premièrement, il faut que l'intéressé ait fait l'objet d'une décision de renvoi, de rétrogradation, de mutation ou d'opposition à un engagement, avancement ou mutation ou encore à un contrat de fournitures ou de services à l'État du seul fait de n'avoir pas obtenu l'habilitation de sécurité nécessaire. Comme nous le disions dans notre rapport annuel de 1987-1988 (page 60), l'article est actuellement formulé de façon telle que si quelqu'un est écarté d'un emploi ou alors congédié par un entrepreneur fédéral pour supprimer un obstacle à l'obtention d'un marché avec l'État, cette personne n'a pas de véritable recours. En outre, si l'intéressé n'a pas l'habilitation de sécurité nécessaire pour avoir accès à certaines installations fédérales, par exemple un aéroport, il ne lui est pas possible d'avoir l'emploi désiré et dans ce cas, elle n'a pas non plus de recours auprès du Comité.

Deuxièmement, la décision de refuser une habilitation de sécurité doit venir de «l'administrateur général».

Troisièmement, le droit de porter plainte lui-même repose sur le «refus» de quelque chose. Or, le terme peut s'interpréter d'une façon étroite au point que seul un refus catégorique pourra donner à l'intéressé le droit de porter plainte en vertu de la Loi. Mais, qu'arrive-t-il si les autorités font traîner les choses en longueur sans jamais opposer de refus formel? Actuellement, l'intéressé peut s'adresser au Comité de surveillance en vertu de l'article 41, mais la Loi devrait peut-être prévoir une meilleure protection contre les retards déraisonnables dans la prise d'une décision.

Quatrièmement, la perte d'une occasion d'emploi doit être attribuable, aux termes de la *Loi*, à «la seule raison du refus d'une habilitation de sécurité». Qu'arrive-t-il cependant si l'employeur peut affirmer de bonne foi qu'il y avait d'autres motifs, bien que tout à fait mineurs? L'argument a été présenté dans deux contestations au moins qui ont été faites relativement à la compétence du Comité de faire enquête au sujet d'une plainte.

Nous estimons que toute personne à qui une habilitation de sécurité est refusée devrait avoir le droit de porter plainte auprès du Comité de surveillance. Il ne devrait pas y avoir de catégories de Canadiens ou d'immigrants reçus qui, pour une même raison, ont le droit de porter plainte auprès du Comité tandis que d'autres n'ont pas ce droit. Dans le monde d'aujourd'hui, ne pas avoir son habilitation de sécurité se répercute immédiatement sur l'emploi et, à long terme, affecte les chances d'emploi.

Quoi qu'il en soit, outre les répercussions sérieuses qu'un refus d'habilitation de sécurité a sur les chances d'emploi, la loyauté d'un citoyen canadien ou d'un immigrant reçu ne devrait jamais être remise en cause au point qu'une habilitation de sécurité lui soit refusée

sans que l'intéressé n'ait automatiquement le droit d'exiger que le Comité de surveillance fasse enquête sur son cas.

Souvent, l'habilitation de sécurité est totalement refusée, *à quelque niveau que ce soit*, mais dans certains cas, des personnes qui auraient besoin d'une cote TRÈS SECRET ne reçoivent que la cote SECRET ou CONFIDENTIEL, ce qui a habituellement sur l'emploi de l'intéressé le même effet que le refus catégorique de n'importe quel niveau d'habilitation de sécurité aurait eu.

Les modifications que nous proposons donneraient à tout citoyen canadien ou immigrant reçu le droit d'exiger une enquête du Comité de surveillance au niveau requis.

16. *Nous recommandons* que les paragraphes 42(1) et (2) soient abrogés et remplacés par la disposition suivante :

«42.(1) Lorsqu'une habilitation de sécurité exigée, pour n'importe quel motif, par le gouvernement du Canada est refusée à quelqu'un ou lui est accordée à un niveau inférieur au niveau nécessaire ou qu'elle est ramenée à un niveau inférieur au niveau nécessaire, l'administrateur général ou la personne qui a pris cette décision doit, dans les dix jours suivant la prise de la décision, envoyer à l'intéressé un avis l'informant qu'une habilitation de sécurité du niveau requis lui a été refusée et qu'il a le droit, en vertu du présent article, d'en appeler de cette décision auprès du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.»

Il faudrait apporter quelques modifications corrélatives au reste de l'article 42.

Effet des recommandations du Comité relativement aux plaintes dont il est saisi

Actuellement, la Cour fédérale du Canada est à nouveau saisie de la cause *Thomson*; la cour d'appel et la division de première instance ne s'entendent pas sur la question de savoir si les recommandations du Comité concernant l'habilitation de sécurité sont exécutoires pour l'administrateur général. Indépendamment de la décision que prendra éventuellement le tribunal, le Parlement pourrait vouloir clarifier son intention à l'occasion de l'examen de la *Loi sur le SCRS* après cinq ans d'expérience.

Nous faisons remarquer, en passant, que dans l'*ASIO Act* de l'Australie, les «conclusions» du tribunal d'appel en matière de sécurité ont préséance sur la décision originelle concernant l'habilitation de sécurité (article 61).

Nous estimons que le Parlement n'irait nullement à l'encontre de la responsabilité ministérielle s'il décidait d'habiliter le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité à trancher les cas où il n'est pas d'accord avec la décision d'un administrateur général de refuser une habilitation de sécurité. Les décisions qui déterminent en fait si l'intéressé pourra travailler dans le domaine qu'il a choisi, ont des répercussions directes sur ses droits. Obtenir gain de cause auprès d'un tribunal neutre comme le CSARS pour apprendre ensuite que son habilitation de sécurité continue à être refusée par un administrateur général qui a toute latitude pour cela, doit être profondément décourangeant.

Finalement, la Politique et procédures de sécurité du gouvernement qui date de juin 1986 précise que tous les fonctionnaires à qui une habilitation de sécurité a été refusée peuvent

s'adresser au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Nous en déduisons que, de toute évidence, le Comité est bel et bien habilité à rendre des décisions.

17. Par conséquent, *nous recommandons* que le paragraphe 52(2) de la *Loi* soit modifié de façon que les décisions rendues par le Comité concernant les habilitations de sécurité soient sans appel et exécutoires pour l'administrateur général.

Accès à l'information et protection de la vie privée

Dans le cours normal des choses, les pouvoirs du Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité recouperont presque certainement les pouvoirs détenus par le commissaire à l'information ou par le commissaire à la protection de la vie privée. La chose s'est déjà d'ailleurs produite dans le cas du second.

Il se peut que, faisant enquête au sujet d'une plainte déposée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ou encore de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, l'un ou l'autre commissaire entame, avec le Service, des négociations portant peut-être sur les dossiers mêmes que le Comité souhaite examiner dans l'exécution de ses propres responsabilités. Le Comité estime qu'en pareil cas, il ne faut en rien entraver les travaux de l'un ou l'autre commissaire du seul fait que le CSARS fait enquête, ou vice versa. En effet, chaque organisme a des responsabilités conformes dont il doit s'acquitter. Bien que, à notre avis, l'actuelle formulation de la *Loi* assure largement et en toutes circonstances au CSARS l'accès nécessaire aux dossiers voulus, certaines autorités gouvernementales n'en sont pas tout à fait convaincues.

18. Par conséquent, *nous recommandons* que le Parlement examine s'il serait bon de clarifier la question en ajoutant, au paragraphe 39(2) de la *Loi sur le SCRS*, un alinéa précisant que le Comité est habilité à avoir accès à tous les renseignements en possession du Service, indépendamment de toute enquête entreprise par le commissaire à l'information ou par le commissaire à la protection de la vie privée.

Lois connexes : la Loi sur la preuve au Canada — I

Témoignant le 20 novembre 1986 devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, le président répondit à une question concernant l'article 37 de la *Loi sur la preuve au Canada*, lequel prévoit que, dans les instances criminelles, un membre du SCRS peut s'opposer à la divulgation de renseignements devant le tribunal. Cette disposition a été très critiquée et M. Atkey a déclaré «qu'à l'intérieur du Service, on n'était pas très à l'aise avec la formulation et l'application de cet article», et que lui-même y voyait un problème (page 2:16). Il a alors émis l'opinion que c'était là un point sur lequel les autorités devraient s'attarder durant l'examen de la *Loi sur le SCRS*. Il a reconnu que c'était «une procédure terriblement incommode ... (et qu'il y avait) risque de préjudice envers l'accusé dans un procès criminel». Cependant, le Comité est bien conscient des raisons pour lesquelles n'importe quel service de sécurité ferait de son mieux pour tenir secrètes ces sources de renseignement et les «secrets du métier». Nous sommes d'accord que les renseignements obtenus du SCRS devraient rarement être utilisés comme éléments de preuve lors d'un procès à la Cour. Toutefois, nous devons reconnaître qu'il y aura des exceptions et des procédures devraient être disponibles afin de protéger l'intérêt national au besoin.

Dans notre rapport annuel de 1986-1987 (page 30), nous faisions remarquer que l'article 486 du *Code criminel* prévoyait que le public peut être exclu de la salle d'audience pour divers motifs, qui sont énoncés.

> 19. Conséquemment, *nous recommandons* que l'article 486 du *Code criminel*, soit modifié afin
>
> a) d'ajouter la phrase «menaces envers la sécurité du Canada au sens de l'article 2 de la *Loi sur le SCRS*», afin que le juge puisse avoir le pouvoir d'exclure le public de la salle d'audience durant les parties d'un procès qui pourraient vraisemblablement porter sur des question d'intérêt national; et
>
> b) de permettre au juge d'exclure le défendeur et son avocat ainsi que le public de la salle d'audience lorsque des questions d'intérêt national sont soulevées.

La Loi sur la preuve au Canada — II

Jusqu'à ce que la *Loi sur la preuve au Canada* soit modifiée, au début des années 1980, le solliciteur général pouvait signer un certificat attestant que la divulgation de certains renseignements nuirait à la sécurité nationale. L'instrument était sans appel et ne pouvait être contesté devant aucun tribunal.

L'article 38 prévoit maintenant une procédure par laquelle une objection écrite ou verbale à la divulgation de renseignements susceptibles de porter préjudice à la sécurité nationale peut être portée en appel devant le juge en chef de la Cour fédérale ou tout autre juge désigné par lui ou elle. En d'autres termes, l'examen des renseignements en question ne peut être fait que par une personne bien précise ou encore par la personne désignée par celle-ci, et doit s'effectuer à huis clos et dans la région de la capitale nationale.

On a voulu, de la sorte, mieux protéger les droits des personnes participant à une instance criminelle devant les tribunaux. Toutefois, la procédure a causé certains problèmes après la création du Comité de surveillance en juillet 1984.

Il arrive que les recommandations ou les décisions du Comité soient contestées devant la Cour fédérale d'appel en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Lorsque le cas se produit, il faut obtenir de la Cour des directives particulières afin de protéger les documents qui touchent à l'intérêt national et qui seraient normalement rendus publics si la procédure habituelle était suivie. En outre, lorsque le ministère de la Justice s'oppose à ce que des renseignements touchant la sécurité nationale soient divulgués à l'appelant, la Cour doit alors attendre la décision du juge désigné par le juge en chef quant à la validité de l'objection visant la «sécurité nationale». La décision rendue par le juge désigné peut être portée en appel devant la Cour fédérale d'appel et les juges de cette cour peuvent alors examiner les documents en question. Ironiquement, cependant, s'il n'y a pas d'appel, la Cour d'appel ne peut pas examiner les documents.

Ce processus complexe fait partie de la procédure qui a pour but de reviser les recommandations et décisions formulée par le Comité de surveillance après une enquête. Dans le cadre d'une enquête du genre, le Comité de surveillance examine tous les documents, indépendamment de leur cote, et entend les témoignages verbaux, qu'ils concernent ou non la

«sécurité nationale». Aucun renseignement classifié n'est transmis au plaignant au cours de l'enquête effectuée par le Comité.

Étant donné que les recommandations ou décisions du Comité sont très souvent fondées, pour la plus grande partie, sur des renseignements qui concernent la «sécurité nationale», le tribunal qui est chargé de reviser les conclusions formulées par le Comité et la procédure qu'il a suivie ne peut le faire véritablement que s'il a aussi accès à tous les renseignements qu'a examinés le Comité de surveillance.

> 20. Par conséquent, *nous recommandons* que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de telle sorte que, en cas d'examen judiciaire, la Cour fédérale d'appel soit la seule à avoir compétence en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, et soit habilitée à examiner tous les rapports effectués par le Comité de surveillance en vertu de l'article 42 ou n'importe quel rapport touchant les droits d'une personne effectué en vertu de l'article 41, de même que tous les documents pertinents.
>
> 21. *Nous recommandons de plus* qu'une procédure spéciale soit établie, soit par loi ou par règlement, pour permettre la communication à la Cour fédérale d'appel des dossiers et des documents du Comité de surveillance, sans que la nature de ces documents soit rendue publique et, si nécessaire, sans que l'existence ou la non existence de ces dossiers soit reconnue.

L'adoption de ces recommandations aurait l'heureux effet d'éliminer la nécessité, pour quelqu'un, de contester, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, une décision rendue par le Comité de surveillance. La procédure actuelle est injuste en ce que l'intéressé ne sait habituellement pas grand-chose de ce qu'on lui reproche et n'a que très peu de chances d'être capable de prouver le bien-fondé d'un appel. Conséquemment, la plupart des personnes qui portent plainte en vertu de l'article 41 de la *Loi sur le SCRS* ne sont pas en mesure de contester efficacement une décision du Comité de surveillance.

La question de la responsabilité

Après cinq années d'existence, le Comité s'est formé des opinions bien arrêtées quant à l'efficacité et à l'utilité des institutions établies par la *Loi*. Chez nous, cas unique, la responsabilité du Service incombe au solliciteur général, qui rend lui-même compte au Parlement. Mais la *Loi* prévoit également l'existence d'un inspecteur général à plein temps, chargé de contrôler les activités du Service au nom du ministre et l'assiste dans sa responsabilité du SCRS. Le CSARS complète le tableau : il s'agit d'un comité tripartite, composé de membres à temps partiel, sans lien avec l'administration du jour. A notre avis, la composition tripartite du Comité qui est formé de conseillers privés à temps partiel, a bien fonctionné jusqu'ici. Nous avons habituellement réussi à atteindre le consensus et à ramener la «partisanerie» au minimum. Autre avantage : comparativement à d'autres organismes de surveillance de l'étranger, nous n'avons pas eu de problème avec les «fuites».

> 22. *Nous recommandons* que la *Loi sur le SCRS* conserve le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité dans ses fonctions actuelles.

L'autre solution serait, évidemment, de créer un comité parlementaire permanent pour surveiller les activités du SCRS. Aux États-Unis, le Congrès a deux comités du genre. En Australie, on a récemment nommé des parlementaires au comité parlementaire mixte

chargé de s'occuper de l'organisation australienne du renseignement de sécurité; cependant ce comité est quelque peu limité dans son accès aux documents retenus par l'ASIO. De plus, la Commission McDonald a recommandé la création d'un comité parlementaire mixte de surveillance. Quoi qu'il en soit, nous estimons que la formule du CSARS a eu du succès jusqu'ici et nous proposons que le Comité soit maintenu, dans une *Loi sur le SCRS* renouvelée, dans sa fonction de principal organisme de surveillance. Nous formulons à cet égard la recommandation suivante :

> 23. *Nous recommandons* d'inclure dans la *Loi sur le SCRS* une disposition obligeant le directeur du Service à offrir de tenir régulièrement des consultations avec les chefs des principaux partis d'opposition représentés au Parlement de façon à les tenir au courant de ce qui concerne la sécurité.

On trouve une disposition du genre dans l'*ASIO Act* (article 21) et, à notre connaissance, la chose marche bien. Ceci renforçerait le rôle du Parlement dans la hiérarchie des responsabilités.

Le CSARS devrait-il être habilité à examiner les activités de tous les autres éléments du réseau canadien de renseignement? Dans l'annexe C de notre rapport annuel de 1987-1988, nous avons donné les principaux éléments de ce réseau. Témoignant le 3 juin 1986 devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général, M. Atkey déclara que «c'était là une question que le Parlement devrait aborder un jour ou l'autre» (page 21:25). M. Atkey n'aborda cependant pas la question de savoir s'il faudrait élargir les fonctions de surveillance du CSARS.

En Australie, il existe un organisme indépendant de surveillance pour tout le réseau australien de renseignement de sécurité. C'est l'office de l'inspecteur général du renseignement et de la sécurité qui est responsable de «la surveillance et de l'examen de la mise en application de la loi par les organismes australiens de renseignement ou de sécurité, ainsi que de la pertinence de leurs activités particulières» (*The Inspector General of Intelligence and Security Act*, 1986, article 4). Cet office assure la surveillance des homologues australiens du SCRS, c'est-à-dire le Communications Security Establishment, l'Office of National Assessments, les différentes directions du renseignement et de la sécurité du ministère de la Défense nationale ainsi que l'ASIS, l'homologue australien de la CIA.

Aux États-Unis, la situation est bien sûr identique à ce qu'on trouve en Australie : tous les organismes de renseignement sont assujettis à la surveillance de comités du Congrès.

La Commission McDonald avait recommandé que l'organisme de surveillance dont elle proposait la création s'occupe de tous les organismes fédéraux chargés de recueillir clandestinement des renseignements, à l'exception de la GRC. (Récemment, la GRC a reconnu la création d'une Section des enquêtes relatives à la sécurité nationale (SERSN). A prime abord, il ne semble pas y avoir de raison pour laquelle cet organisme ne devrait pas être assujetti à la surveillance d'un organisme externe.) Dans son rapport, la Commission laissait entendre que si l'organisme indépendant de révision n'a pas compétence pour le faire, «il sera trop facile pour le gouvernement d'éviter cet examen en transférant effectivement des responsabilités du service de sécurité à quelque autre organisme qui n'y est pas assujetti». (Rapport de la Commission McDonald, volume 2, page 933.)

Nous faisons remarquer qu'il n'existe encore aucun mécanisme de surveillance pour le reste du réseau canadien de renseignement, si l'on excepte le mécanisme de la responsabilité ministérielle. Évidemment, si le Parlement acceptait notre recommandation de créer un organisme d'évaluation du renseignement (voir page 76), tous les organismes canadiens de renseignement feraient alors l'objet d'un meilleur contrôle du fait de l'existence de cet organisme. Pourtant, ce contrôle ne serait pas comparable à un système d'examen. Nous estimons qu'il serait bon que le Canada suive l'exemple australien et l'exemple américain en instituant, comme le recommande la Commission McDonald, un système d'examen pour tous les organismes fédéraux qui s'occupent de recueillir des renseignements.

> 24. *Nous recommandons* que le Parlement songe à adopter une mesure législative prévoyant un contrôle indépendant de tous les autres éléments du réseau canadien de renseignement.

Nous n'avons pas d'opinion arrêtée sur la question de savoir si cette responsabilité pourrait être assumée par un CSARS plus étendu ou par quelque autre organisme indépendant établi à cette fin.

La collecte de renseignements : établir l'équilibre entre l'offre et la demande

Surtout en un temps où la bonne administration financière arrive au premier rang des préoccupations publiques, les parlementaires ne manqueront pas de s'intéresser à la «rentabilité» du Service. En tant qu'organisme de renseignement, le SCRS recueille-t-il et analyse-t-il de façon efficace l'information pour la transformer en «renseignements» utiles? Le CSARS définit d'ailleurs lui-même cette activité comme «la collecte, tant de sources ouvertes que cachées, et l'analyse de l'information afin d'être averti à l'avance des activités qui peuvent constituer une menace envers la sécurité du Canada».

Il y a deux catégories majeures de renseignements : le renseignement de sécurité, qui peut provenir du pays même ou de l'extérieur, mais qui a toujours trait à des menaces envers la sécurité du Canada, et le renseignement extérieur, qui concerne d'autres pays. Le SCRS est la principale «source» concernant la première catégorie de renseignements.

Le Groupe consultatif indépendant constitué en 1987 pour faire enquête sur le Service (Comité Osbaldeston) a fait une autre distinction utile entre les deux catégories de renseignements. Le *renseignement opérationnel* est «lié aux enquêtes sur des activités considérées comme constituant une menace pour la sécurité du Canada». Il est recueilli surtout (mais non exclusivement) à l'aide de techniques d'enquête, sert à court terme et est obtenu pour des clients bien précis ou à une fin particulière«. *Le renseignement stratégique* »est davantage fondé sur la recherche à l'aide d'informations provenant de toutes les sources disponibles, vise une activité à plus long terme et de portée plus globale, et est destiné à un client interministériel ou au gouvernement dans son ensemble«. Il est »évalué à la lumière d'autres intérêts nationaux du Canada«.

Dans notre rapport annuel de 1987-1988, nous résumions les résultats de notre enquête sur la Direction de l'analyse et de la production du Service. Nous avons conclu qu'il y avait eu amélioration importante mais en remarquant l'insuffisance de sources de renseignement multidisciplinnaire nécessaire pour assurer les éléments économiques, politiques et sociaux requis pour avoir des renseignements stragégiques complets. Par exemple, il n'y a eu

jusqu'ici qu'une participation très minime de spécialistes venant de l'extérieur du secteur public. A notre avis, la Direction a encore des progrès à faire si le Service doit produire autre chose que des renseignements essentiellement opérationnels.

Nous signalons au passage que le Comité Osbaldeston s'inquiétait également de la façon dont le Service produisait ces renseignements ainsi que «de l'absence de système coordonné de production». De même, en 1987, le Comité spécial du Sénat sur le terrorisme et la sécurité publique (Comité Kelly) recommandait que «le Secrétariat, renseignement et sécurité du Bureau du Conseil Privé soit agrandi et renforcé pour donner un centre spécial pour la collection des renseignements et l'évaluation des ministères et des agences devant être examinés par le Comité consultatif des renseignements (CCR) et pour la dissémination aux ministères et agences pertinents». (page 62)

Le CCR est «ce qui ressemble le plus au Canada à un organisme unique de collecte, d'analyse, de discussion et de diffusion de l'information et du renseignement concernant la défense et la sécurité». Ses membres coopèrent ensemble et coordonnent la production des renseignements à partir de la recherche et de l'analyse effectuées par des organismes fédéraux, notamment le SCRS, le ministère des Affaires extérieures (MDEA), le ministère de la Défense nationale (MDN) et le Centre de la Sécurité des télécommunications. Actuellement, le CCR dessert tous les ministères et appuie le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et du renseignement, organe par lequel le Premier ministre exerce son leadership et établit les priorités pour les organismes de renseignement de sécurité et de renseignement étranger.

La Commission McDonald a également fait valoir la nécessité de centraliser la fonction d'évaluation du renseignement au Canada, et d'établir un organe central pour s'en charger. A cette fin, la Commission recommandait (deuxième rapport, volume 2, pages 900-903) la création au Bureau du Conseil privé, d'un Bureau d'appréciation des renseignements, qui, cependant, ne serait pas chargé de recueillir l'information. La Commission était d'avis que cet organisme devrait être distinct du Secrétariat de la sécurité et des renseignements, avoir son propre groupe d'analystes, en plus des agents détachés par les ministères et organismes gouvernementaux ayant des responsabilités en matière de sécurité et de renseignements. Le directeur général de cet organisme relèverait du Premier ministre par l'entremise du secrétaire du Cabinet et ferait également partie du Comité consultatif du renseignement.

La Commission insistait cependant pour que l'organisme de renseignement de sécurité (actuellement le SCRS) soit doté de grands moyens d'analyse, lui permettant de produire des appréciations des menaces à court terme et à long terme. Ces appréciations seraient utilisées par le «Bureau» proposé, et ses agents du renseignement prendraient fréquemment part aux travaux des groupes constitués par le Bureau pour établir des évaluations et des priorités à long terme.

Nous avons été favorablement impressionnés par l'Office of National Assessments (ONA) de l'Australie. Dans ce pays, il y a une distinction nette entre les «organismes de collecte» et les «organismes d'appréciation». Créé il y a plus de dix ans, l'ONA est chargé de regrouper et d'évaluer l'information recueillie sur de nombreuses questions politiques, économiques et stratégiques. Le directeur général de l'organisme relève du Premier ministre du pays. L'ONA ne recueille pas d'informations, mais évalue simplement les renseignements

qui lui sont transmis par les organismes de collecte appartenant au réseau du renseignement de sécurité du pays, et notamment l'Australian Security Intelligence Organization (ASIO). L'ONA produit également des rapports sur des questions précises afin d'aider les ministres à formuler leurs politiques. Il est conçu comme un organisme autonome chargé de dispenser en toute liberté des conseils objectifs. L'ONA aide également le gouvernement à établir ses priorités en matière de renseignement et demande aux organismes pertinents de recueillir les renseignements précis qui lui manquent. L'organisme emploie des analystes venant à la fois du secteur public et du secteur privé, et notamment des universitaires spécialisés dans des domaines précis. Le directeur de l'ONA précédent, M. Michael Cook, a récemment été nommé ambassadeur de l'Australie à Washington. Il a été remplacé dans ses fonctions par l'ambassadeur de l'Australie au Japon.

25. *Nous recommandons* que le Parlement examine la faisabilité et le bien-fondé d'établir un organisme similaire à l'Office of National Assessments de l'Australie.

Un tel Bureau d'appréciation des renseignements serait chargé d'évaluer les renseignements recueillis par le SCRS de même que par le Centre de la Sécurité des télécommunications et du Bureau du Renseignement extérieur du ministère des Affaires extérieures. En outre, il aiderait le Comité du Cabinet chargé de la sécurité et du renseignement à établir les priorités du gouvernement et contrôlerait la qualité des renseignements générés par tous les organismes fédéraux. Il pourrait, tout comme le SCRS, être établi par une loi. Et tout comme l'ONA, il devrait avoir à son service une équipe «multidisciplinaire» de citoyens qualifiés et notamment des spécialistes venant de l'extérieur de l'administration publique. Il relèverait du Comité consultatif du renseignement.

Bureau du Renseignement extérieur

A l'époque moderne, le Canada n'a pas eu de service secret du renseignement extérieur. Devrions-nous avoir un organisme aussi «offensif» que la CIA aux États-Unis, ou l'Intelligence Service en Australie (ASIS)? Comme nous ne disposons pas des moyens nécessaires pour recueillir, par des voies secrètes, des renseignements concernant l'extérieur, nous devons nous fier à d'autres pays pour obtenir certains renseignements, ce qui peut menacer notre autonomie dans certains cas. Dans la mesure où les sources cachées de renseignement sont un avantage pour s'ouvrir l'accès d'un marché, acquérir une technologie et négocier à l'échelle internationale, le Canada se trouvera donc désavantagé par rapport à ses principaux partenaires commerciaux. Cependant, il n'est pas du tout évident que le Canada a besoin d'un service secret du renseignement extérieur.

Compte tenu de son éloignement et des difficultés qu'elle éprouvait à obtenir de ses alliés les renseignements extérieurs dont elle avait besoin, l'Australie a créé l'ASIS pour s'occuper des domaines qui intéressent particulièrement le pays. L'organisme recueille donc des renseignements politiques et économiques destinés aux décideurs australiens. Le Canada ne semble pas avoir besoin d'un organisme aussi «offensif» de collecte de renseignements extérieurs. Cependant, les choses se présentent peut-être autrement pour le renseignement de sécurité et peut-être aussi le renseignement criminel qui intéresse le Canada et qui est recueilli à l'étranger.

Le Comité est opposé à la création d'un organisme distinct, «offensif» de collecte du renseignement extérieur pour le Canada. Nous pensons tout simplement que la nécessité n'en a

pas été prouvée. Cependant, nous pensons aussi que la Loi sur le SCRS pourrait, du moins, prévoir la possibilité que le SCRS recueille, au besoin, des renseignements extérieurs.

> 26. Par conséquent, *nous recommandons* de supprimer les mots «dans les limites du Canada» de l'article 16 de la *Loi*.

De la sorte, le SCRS serait en mesure d'aider le ministre de la Défense nationale ou le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures à recueillir, de n'importe quelle source, des renseignements concernant les capacités, les intentions ou les activités de personnes ou d'États étrangers. Aux termes de cet l'article, le SCRS ne serait habilité à agir en dehors du Canada que sur «demande personnelle écrite» de l'un ou l'autre ministre, et après avoir également obtenu le consentement écrit du solliciteur général. La modification proposée ne devrait pas empêcher le CSARS d'examiner les opérations du Service, que ce soit au pays même ou à l'étranger.

Toutefois, advenant que le Parlement modifie l'article 16 dans le sens proposé et afin d'éliminer tout doute quant à la compétence du CSARS, nous proposons de modifier également l'article 38.

> 27. *Nous recommandons* que l'article 38 de la Loi soit modifié afin de bien préciser que le Comité a compétence pour contrôler toutes les opérations du SCRS hors du Canada.

L'adoption des recommandations 26 et 27 ne modifierait pas nécessairement les activités du SCRS. Toutefois, en examinant la possibilité d'apporter la modification proposée, le Parlement pourrait délibérer de la possibilité de donner au SCRS les moyens d'agir dans des cas particuliers.

Divulgation de l'information

L'article 19 de la Loi restreint la communication par le SCRS d'informations recueillies par ses vastes moyens. Nous croyons que la Loi restreint aussi la communication de telles informations par le solliciteur général et ses représentants ainsi que le personnel du ministère du solliciteur général; ils ont accès aux renseignements secrets du SCRS, et s'ils divulgaient ces renseignements ce serait se moquer des dispositions de sécurité soigneusement formulées à l'article 19. Toutefois, bien que nous n'ayons pas de raison de croire à des inconvenances, nous avons appris que le solliciteur général, ses représentants et son personnel ne croient pas être liés par cet article.

> 28. *Nous recommandons* par conséquent, que les limites prescrites à l'article 19 de la *Loi sur le SCRS* s'appliquent également au solliciteur général, à tous ses représentants, ainsi qu'au personnel du ministère du solliciteur général, ayant accès aux renseignements recueillis par le SCRS dans l'exercice de ses responsabilités et fonctions.

A d'autres égards, toutefois, nous croyons que la disposition relativement à la divulgation devrait être plus élaborée. L'article 19 a une disposition en ce qui concerne la communication d'informations, dans certaines circonstances, à une «personne appartenant à la fonction publique du Canada». On pourrait interpréter cette disposition comme s'appliquant seulement aux agents payés employés selon les conditions de la Loi sur l'emploi dans la

fonction publique. Nous croyons que cette disposition devrait comprendre les sénateurs et membres de la Chambre des communes.

29. *Nous recommandons* par conséquent, que l'alinéa 19(2) *d*) de la *Loi sur le SCRS* soit modifié afin de permettre que des informations soient communiquées aux sénateurs et aux membres du Parlement selon les principes établis pour les ministres et une «personne appartenant à la fonction publique du Canada».

Ressources humaines

Comme l'a dit la Commission McDonald et comme nous l'avons déjà dit nous-mêmes, la technique d'enquête la plus «importune» est la «source humaine», c'est-à-dire une personne qui informe le Service des activités d'une cible retenue par lui. La «source humaine» peut avoir été recrutée lorsqu'elle se trouvait déjà proche de la cible ou peut avoir été priée de s'en rapprocher en s'infiltrant dans l'organisation de la cible visée ou dans son cercle d'amis. Les sources humaines sont généralement payées selon la valeur des renseignements qu'elles fournissent. Certains ont suggéré que le recours aux sources humaines ne devrait être autorisé que par mandat judiciaire, comme cela se fait pour les autres techniques d'intrusion du genre. Nous estimons, quant à nous, que ce serait là imposer un fardeau vraiment trop lourd au Service et que, dans bien des cas, le procédé serait difficile à appliquer en pratique.

Il serait difficile par exemple, d'introduire dans un tel processus une source occasionnelle, «itinérante», en voie de formation, et plusieurs sources non rémunérées.

Cependant, nous estimons que le Service devrait être tenu d'observer des lignes directrices ministérielles sévères pour ce qui est du recours à des sources humaines.

30. *Nous recommandons*, par conséquent, que la *Loi sur le SCRS* soit modifiée de façon à stipuler que le solliciteur général peut donner au Service des lignes directrices précises concernant le recours à des sources humaines. Ces lignes directrices seraient automatiquement transmises au Comité de surveillance en vertu du paragraphe 6(2) de la *Loi*.

Rapports et résumés du Comité

L'article 55 de la *Loi sur le SCRS* prévoit qu'il doit y avoir consultation entre le Comité de surveillance et le directeur du Service lorsque le Comité de surveillance est en train de préparer certains rapports de sorte qu'ils soient conformes aux exigences de l'article 37 de la Loi. Bien que l'intention de l'article soit clair pour nous, il n'y est cependant pas précisé que, en cas de désaccord, la décision finale quant au contenu du rapport ou du résumé appartient au Comité de surveillance.

31. *Nous recommandons*, par conséquent, que:

a) les mots au début de l'article 55 soient modifiés afin de prévoir qu'avant d'établir le contenu d'un résumé ou d'un rapport décrit à l'article 55, le Comité de surveillance consulte le directeur en vue de l'observation de l'article 37; et

b) qu'un nouveau paragraphe soit ajouté, comme suit:

La décision du Comité de surveillance à cet égard est péremptoire.

ANNEXE B

Avocats du CSARS

Comme le processus des enquêtes et des audiences relatives aux plaintes entraîne inévitablement l'examen de nombreux documents classifiés, les avocats du Comité ont besoin d'une habilitation de sécurité. Pour régler les plaintes dans les plus brefs délais, le Comité compte un groupe d'avocats qui ont la cote III (TRÈS SECRET) (liste ci-dessous) et dans lequel il choisit un avocat.

Gina S. Brannan, Toronto
Morris Fish, c.r.,* Montréal
Gordon Hilliker, Vancouver
Robert E. Houston, c.r., Ottawa
Jack R. London, Winnipeg
Robert W. MacQuarrie, c.r., Ottawa
Eva Marzewski, Toronto
Simon Noël, Hull
Christopher J. Roper, Toronto
Perry W. Schulman, c.r., Winnipeg
Jacques J.M. Shore, Montréal
John H. Tory, Toronto
Grant Kenneth Weaver, Vancouver
David L. Zifkin, Toronto

George T.H. Cooper, c.r., Halifax
Pierre-C. Gagnon Québec
William G. Horton, Toronto
John B. Laskin, Toronto
Allan Lutfy, c.r., Ottawa et Montréal
Edouard Martin, Québec
Mel Myers, c.r., Winnipeg
Murray Rankin, Victoria
Mary E. Saunders, Vancouver
Graham W.S. Scott, c.r., Toronto
John M. Sibley, Toronto
J. Peter Vice, c.r. Ottawa
Alan Whiteley, Toronto

* Maintenant membre de la Cour d'appel du Québec.

ANNEXE C

Directives ministérielles données au SCRS, 1988-1989

1. Dispositions en matière de divulgation d'informations sur un dossier criminel pour évaluations de sécurité.
2. Dispositions relatives aux articles 13 et 14 (Loi sur le SCRS) — recommandations et rapports.
3. Dispositions en matière du traitement des dossiers sensibles sur les particuliers.
4. Approbation ministérielle de l'alinéa 2 *d*) (Loi sur le SCRS) — enquêtes intrusives.
5. Collecte d'informations.

ANNEXE D

Résumé des plaintes en matière de sécurité examinées par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, 1988-1989

Habilitations de sécurité

1. La cote de niveau III (TRÈS SECRET) a été refusée après que l'enquête du SCRS eut révélé que le plaignant prenait de la drogue. L'intéressé a reconnu durant l'enquête et l'audience du Comité qu'il avait commis une grave erreur de jugement en s'adonnant à la drogue, mais il a ajouté qu'il avait cessé et que, de fait, il suivait un programme de réhabilitation intensive. Le plaignant avait obtenu la cote supérieur dans ses évaluations annuelles de rendement depuis son entrée dans la fonction publique. Plusieurs experts en réhabilitation ont été consultés durant l'enquête et l'audience du Comité. Le président a conclu que le plaignant avait mûri, qu'il était sérieux au sujet de la réhabilitation et qu'il était peu probable qu'il s'adonne de nouveau à la drogue. Il a recommandé qu'on accorde au plaignant une habilitation dans un an, sous réserve de tests d'urine pris au hasard pour confirmer que le plaignant a bel et bien cessé de prendre de la drogue. En fait, le ministère est allé plus loin et a accordé l'habilitation immédiatement à condition que le plaignant consente à fournir un échantillon d'urine.

2. La cote II (Secret) a été refusée lorsque le ministère de la Défense (MDN) a appris que le plaignant avait utilisé des drogues après s'être enrôlé dans les Forces canadiennes. Le plaignant a également nié avoir pris de la drogue jusqu'à ce qu'il soit confronté au test du polygraphe; juste avant, il a reconnu faire usage de drogues. Le MDN envisageait de revoir le dossier du plaignant dans les deux ans. Durant l'enquête et l'audience du Comité, le plaignant a reconnu avoir pris de la drogue après être entré dans les Forces et avoir menti à ce sujet. Il dit avoir menti parce qu'il avait peur de perdre son emploi. Il ajoute qu'il est maintenant marié et qu'il a mûri. Le membre du Comité présidant a recommandé que le MDN examine le dossier dans un an.

3. Le MDN a refusé d'accorder la cote II à un autre de ses employés lorsqu'il a découvert que celui-ci ne demeurait pas au Canada depuis dix ans, le temps minimum habituellement prescrit dans la Politique concernant la sécurité du gouvernement (PSG). Le plaignant n'a donc pu poursuivre certains cours en électronique offerts par le ministère. Ce dernier a reconnu qu'il y avait eu une erreur administrative et que le plaignant n'aurait pas dû être affecté à un poste qui exige la cote Secret. Durant l'enquête et l'audience du Comité, il a été convenu par toutes les parties que le MDN affecte le plaignant à un poste qui n'exige pas d'habilitation de sécurité jusqu'à ce que les exigences de la PSG soient satisfaites. Des cours correspondant à son nouveau travail lui ont été offerts.

4. Le MDN a refusé la cote II après qu'il eut appris que le plaignant avait falsifié son dossier scolaire dans sa demande d'emploi et qu'il avait également déclaré avoir résigné ses fonctions alors que, vérification faite, il avait de fait été congédié. Le MDN s'est interrogé sur l'honnêteté et la fiabilité de l'employé. Durant l'enquête et l'audience du Comité, le plaignant a reconnu qu'il n'avait pas son diplôme d'études secondaires au moment où il s'est enrôlé, mais il a souligné qu'il avait terminé ces études plus tard. Le plaignant a reconnu qu'il avait fait une grave erreur de jugement. Le membre du Comité présidant a conclu que ce dernier avait mûri et qu'il était peu probable que des services de renseignement adverses cherchent à le faire chanter. Le président a recommandé qu'on lui accorde

l'habilitation de sécurité. Le MDN a examiné le dossier et a consenti à leur accorder l'habilitation de sécurité.

5. Une employée civile du MDN n'a pu obtenir la cote II parce que des éléments de preuve montraient qu'elle était instable sur le plan émotionnel et pourrait fournir malencontreusement des renseignements classifiés. Après avoir entendu la plaignante et les médecins qui l'avaient vue, le président membre du Comité a conclu qu'il était raisonnable de croire que la plaignante menacerait la sécurité de documents classifiés et a recommandé qu'on refuse de lui accorder l'habilitation de sécurité. Le président a également recommandé que le MDN offre des services d'aide et de consultation à la plaignante.

6. Le Comité a reçu un avis disant que le MDN avait refusé d'accorder la cote II à une de ses employés. Avant que le Comité n'ouvre une enquête, la plaignante a fait savoir par écrit qu'elle désirait annuler la plainte.

Citoyenneté

7. Le dossier de la citoyenneté fait partie intégrante d'un dossier de l'immigration, soit le no. 8 ci-dessous.

Immigration

8. Le plaignant luttait contre le refus de la citoyenneté et la déportation fondés sur des allégations voulant qu'il ait entretenu des liens étroits et actifs avec une organisation terroriste et qu'il ait participé à des actes terroristes. Durant l'enquête et l'audience du Comité, le SCRS a appuyé ces allégations. Les éléments de preuve présentés par le requérant manquaient de crédibilité. Le membre du Comité présidant a conclu qu'il était raisonnable de croire que le plaignant commettrait des actes violents au Canada et a recommandé que la citoyenneté lui soit refusée et que les procédures de déportation aillent de l'avant. La décision du Comité a été portée en appel devant la Cour fédérale.

9. L'admission au Canada a été refusée au plaignant parce que, longtemps, il avait entretenu un contact étroit avec les services de renseignement et de police d'États étrangers. Bien que le SCRS n'ait pas cru qu'il s'engagerait dans des activités utiles de renseignement s'il était admis au Canada, il estimait que sa présence au Canada dérangerait la communauté ethnique à laquelle il appartient. Les membres du Comité présidant ont conclu que le plaignant devrait être admis au Canada.

10. L'admission au Canada a été refusée par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration parce que la personne avait eu des rapports étroits et actifs avec des organisations terroristes et était soupçonnée d'avoir participé à des actes terroristes. Dans ce cas-ci, la personne a été brièvement admise au Canada pour témoigner devant le Comité. Le SCRS a appuyé les allégations adressées contre la personne, et le membre du Comité présidant a convenu que l'admission devrait être refusée.

Plaintes formulées en vertu de l'article 41

Remarque : En plus des quatre dossiers résumés ci-dessous, il y en a eu 31 autres qui, de toute évidence, étaient au-delà de la compétence du Comité ou dans lesquels le plaignant ne présentait aucun fait pouvant faire l'objet d'une enquête. Les dossiers résumés ci-dessous sont ceux sur lesquels des enquêtes et des audiences ont été menées à terme.

11. Une personne s'est plainte du fait que, à partir de renseignements fournis par le SCRS, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a conclu qu'il y avait risque que l'intéressée soit membre d'un service de renseignement étranger ou qu'elle soit enrôlée par un de ces services. Le membre du Comité présidant a conclu que le conseil donné au ministre par le Service était inexact et incomplet et que le fait que l'on permet à cette personne de demeurer au Canada ne constituerait pas une menace à la sécurité du pays.

12. Une personne qui a demandé la cote TRÈS SECRET s'est plainte que le SCRS prenait un temps déraisonnable pour faire son enquête. Elle a reçu son habilitation de sécurité avant que le Comité n'ait terminé son enquête. Toutefois, le plaignant était insatisfait; il a également allégué que le Service avait fait du harcèlement inutile et avait mené son enquête de telle sorte qu'elle avait entaché sa réputation professionnelle. Selon le SCRS, le plaignant était soupçonné d'avoir des traits de caractère donnant lieu à des possibilités de chantage. Le membre du Comité présidant a conclu que le plaignant avait été interrogé inutilement à plusieurs reprises et que les enquêteurs avaient fait preuve d'un manque de professionnalisme et de compétence dans ces questions délicates. Toutefois, il a conclu que le Service n'avait pas déraisonnablement usé de ses pouvoirs.

13. Le plaignant s'est adressé au Comité après avoir lu dans un journal que le SCRS pourrait faire enquête sur lui. Le SCRS a affirmé durant l'enquête et l'audience du Comité que le plaignant était un agent d'influence agissant consciemment au nom d'un gouvernement étranger. Bien que le SCRS n'ait pas démontré de façon concluante que cette personne était de fait un agent d'influence, le membre du Comité présidant a conclu qu'il y avait eu motif raisonnable d'ouvrir une enquête.

14. Une personne a allégué qu'elle était l'objet d'une enquête par le SCRS à cause de ses activités dans des organisations de gauche, et elle a demandé au Comité de lui fournir les renseignements et dossiers pertinents détenus sur son compte par le Service. Le président a décidé que le Comité ne devrait ni nier ni confirmer que le SCRS détenait des dossiers sur la personne. Le plaignant s'est ensuite adressé à la Cour fédérale pour obtenir les prétendus dossiers, mais le tribunal a également rejeté sa demande.

ANNEXE E

Participants à un colloque des membres du CSARS sur l'examen quinquennal de la Loi sur le SCRS

Le 8 juin 1989, plusieurs avocats et spécialistes, dont les noms figurent ci-dessous, ont accepté l'invitation du Comité de partager leurs observations sur la *Loi sur le SCRS*. Ils ont accepté d'y participer gratuitement et le Comité leur sait gré de l'avoir aidé dans sa réflexion sur la modification de la *Loi*.

Allan Borovoy
Avocat général
Association canadienne des libertés civiles
Toronto

Professeur Jean-Paul Brodeur
Centre international de criminologie comparée
Université de Montréal
Montréal

Allan Lutfy, c.r.
Lavery, O'Brien
Avocats
Ottawa

Professeur Murray Rankin*
Faculté de droit
Université de Victoria
Victoria

Graham W.S. Scott
McMillan, Binch
Avocats
Toronto

Professeur Reg Whitaker
Faculté des sciences politiques
Université York
Toronto

Gina S. Brannan
Lyon, Goodman, Iacono, Smith & Berkow
Avocats
Toronto

Professeur C.E.S. Franks
Faculté des sciences politiques
Université Queen's
Kingston (Ontario)

Simon Noël
Noël, Décary, Aubry & Associés
Avocats
Hull (Québec)

Professeur Peter Russell
Faculté des sciences politiques
Université de Toronto
Toronto

David Stafford
Président, Association canadienne des études sur la Sécurité et le Renseignement
Toronto

Allan Whiteley
McMaster Meighen
Avocats
Toronto

* Le professeur Rankin a rédigé le document sur lequel a porté la discussion.

ANNEXE F

Personnel du Comité au 1er juillet 1989

Maurice Archdeacon, secrétaire exécutif	(613) 990-6839
Danielle Blache, secrétaire principale	990-8442
Maurice M. Klein, agent de recherche principal, Antiterrorisme	990-8445
John M. Smith, agent de recherche principal, Contre-espionnage	991-9111
Joan Keane, agent de recherche	990-8443
Sylvia Mac Kenzie, agent principal chargé des plaintes	993-4263
Claire Malone, adjointe exécutive	990-6319
Madeleine DeCarufel, agent administratif et greffier	990-8052
John Caron, agent des dossiers	990-6838
Roger MacDow, commis aux dossiers	998-5258
Diane Marion, secrétaire-réceptionniste	990-8441